

Grenzerfahrungen



Foto: iStock.com/CasarsaGuru

Grenzregionen und
COVID-19: Schutz- oder
Verflechtungsräume?

Vielfalt von Grenzen:
politische, soziologische
und territoriale Aspekte

Beispiele: Wie Initiativen
zur Überwindung von
Barrieren beitragen



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Impressum

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Schriftleitung

Markus Eitges
Robert Kaltenbrunner
Peter Jakobowski

Redaktion

Claire Duvernet
claire.duvernet@bbr.bund.de

Dirk Gebhardt
dirk.gebhardt@bbr.bund.de

Jens Kurnol
jens.kurnol@bbr.bund.de

Daniel Regnery
daniel.regnery@bbr.bund.de

Redaktionsschluss

31. März 2021

Satz und Gestaltung

Katrin Heimersheim

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Verlag und Vertrieb

Franz Steiner Verlag
Birkenwaldstraße 44
70191 Stuttgart
Telefon +49 711 2582-314
Telefax +49 711 2582-390
www.steiner-verlag.de/izr



Die Beiträge werden von der Schriftleitung/
Redaktion gezielt akquiriert. Der Herausgeber
übernimmt keine Haftung für unaufgefordert
eingesandte Manuskripte. Die von den Autorinnen
und Autoren vertretene Auffassung ist nicht
unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement
Print 48,00 € (4 Hefte) zzgl. Versandkosten
(Inland: 11,80 €, Ausland: 16,80 €);
Jahresabonnement Online 48,00 € (4 Hefte);
Jahresabonnement Print und Online 62,00 €
(4 Hefte) zzgl. Versandkosten (Inland: 11,80 €,
Ausland: 16,80 €); Einzelheft Print 19,00 €
(versandkostenfrei); Einzelheft Online 19,00 €;
Einzelheft Print und Online 23,00 €
(versandkostenfrei) – Preise inkl. MwSt.
Ihr Abonnement der Informationen zur
Raumentwicklung hat eine Laufzeit von
12 aufeinander folgenden Monaten. Es verlängert
sich um jeweils weitere 12 Monate, wenn es
nicht spätestens 6 Wochen vor Ende der Laufzeit
schriftlich beim Verlag gekündigt wird.

Weitere Informationen

www.bbsr.bund.de/izr



Foto: iStock.com/CasarsaGuru

Liebe Leserin, lieber Leser,

seit vielen Jahren können wir problemlos durch Europa reisen, ohne uns an der Grenze ausweisen zu müssen. So steht es schwarz auf weiß im Schengener Grenzkodex: „Die Binnengrenzen dürfen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.“

Vor etwas mehr als einem Jahr stellten viele europäische Länder diesen Grundsatz plötzlich in Frage – Auslöser war die Corona-Pandemie. Ausnahme war von jetzt auf gleich nicht mehr die geschlossene oder kontrollierte Grenze. Als Ausnahme galt fortan, dass Menschen überhaupt von einem in ein anderes Land reisen konnten. Die Grenzen innerhalb Europas verwandelten sich damit zeitweise wieder in echte Barrieren. Sichtbar wurde das in Deutschland speziell an den direkten Übergängen: zu Dänemark, Polen, Tschechien, Österreich, der Schweiz, Frankreich und den Benelux-Staaten.

Die Menschen in Grenzregionen bekamen das besonders zu spüren. Zu den Kontaktbeschränkungen, geschlossenen Geschäften, Kitas und Schulen gesellten sich für sie weitere Einschränkungen: Pendlerinnen und Pendler konnten die Grenze zeitweise nicht mehr überschreiten – und damit nicht mehr zur Arbeit oder nach Hause fahren. Familien wurden auseinandergerissen, Pflegebedürftige für längere Zeit von ihren Angehörigen getrennt. Auch ein Einkauf oder Ausflug in die Region diesseits der Grenze war von einem auf den anderen Tag nicht mehr möglich.

Die Räume und Menschen in Grenzregionen waren auch deshalb besonders betroffen, weil sie in normalen Zeiten mittlerweile eng miteinander verbunden sind. Gerade zu Beginn der Corona-Pandemie berücksichtigte aber kaum jemand gesondert ihre spezielle Situation. Genau das wird künftig wichtig sein: Die immer engere Verflechtung der Grenzregionen muss einen höheren Stellenwert erhalten. Sie ist als Chance zu begreifen, die europäische Integration regional zu vertiefen.

Wie das gelingt, zeigen die Beiträge in diesem Heft. Die Autorinnen und Autoren analysieren die Rolle von Grenzen aus verschiedenen Blickwinkeln. Dabei geht es ihnen um Grenzen, die Länder und Staaten voneinander trennen – aber auch um einen deutlich weiteren Grenzbegriff. Akteurinnen und Akteure aus verschiedenen Regionen schildern zudem, wie sie auf die Krise reagiert haben. Sie stellen Initiativen und Projekte vor, die zur Überwindung administrativer und rechtlicher Barrieren beitragen, auch unabhängig von der Pandemie.

Daniel Regnery
für das Redaktionsteam IzR

Inhalt

4



Foto: iStock.com/Arkadij_Scheil

4

Grenzerfahrungen

Eine Einführung

Claire Duvernet, Dirk Gebhardt, Jens Kurnol

8

Die Vielfalt von Grenzen

Formenreiche Strukturierungsmöglichkeiten zwischen Alltag, Planung und Politik: Wo tauchen Grenzen im Raum der Gesellschaft auf? Welche Formen nehmen sie dabei an?

Marc Redepenning, Sebastian Scholl

18

Raumentwicklung in Grenzregionen

Wichtige Weichenstellungen unter dem Eindruck der Pandemie: COVID-19 hat die Probleme und Defizite einer rein nationalstaatlichen Krisenbewältigung offenbart und die Notwendigkeit einer strategischen Krisenvorsorge verdeutlicht.

Sabine Baumgart, Sebastian Krätzig

24

Verflechtungssensible Maßnahmenräume

Lehren aus dem Umgang mit der COVID-19-Pandemie in der Doppelstadt Frankfurt (Oder) und Słubice.

Norbert Cyrus, Peter Ulrich

40



Foto: iStock.com/da-kuk

34

Binnengrenzen der Europäischen Union

Eine visuelle Annäherung

Sonja Deppisch

40

Risikoprozesse statt Risikogebiete

Raumdimensionen der COVID-19-Pandemie in Deutschland: Dieser Beitrag beschreibt das Infektionsgeschehen während der COVID-19-Pandemie als sozialräumlichen Prozess.

Andreas Kuebart, Martin Stabler

50

Die Verbreitung von COVID-19 in Grenzregionen

Sind Grenzsicherungen und -kontrollen in Europa wegen höherer Infektionszahlen gerechtfertigt? Spielt die räumliche Lage an der Grenze eine Rolle, wenn es um die Verbreitung des Virus geht?

Claire Duvernet

60

COVID-19 an den Grenzen

Kritische Anmerkungen zu kartografischen Darstellungen der Pandemie: Viren kennen keine Grenzen. Dennoch sind Grenzsicherungen und -kontrollen in der aktuellen Pandemie eher die Regel. Das könnte auch an populären kartografischen Darstellungen liegen.

Jonathan Everts

74



Foto: H. Peter Dörrenbächer

126



Foto: Tomasz Furmanczyk

68 „Die Wertschätzung für die europäische Integration ist gestiegen“

Wie haben sich die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie in der Bodenseeregion ausgewirkt? Und welche Chancen und Risiken ergeben sich für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit? Im Gespräch mit Roland Scherer und Klaus-Dieter Schnell

108 Von der Grenzregion zum Verflechtungsraum

Erfolge und Herausforderungen: Wie sich die deutsch-polnische Grenzregion in den vergangenen 30 Jahren vom Grenz- zum Verflechtungsraum entwickelt hat – und wie der Prozess weitergeführt werden sollte
Maciej Zathey

74 Der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt der Großregion

Der Einfluss von COVID-19: Wie wirkt die Pandemie auf die Großregion SaarLorLux? Isabelle Pigeron-Piroth, Ines Funk, Birte Nienaber, H. Peter Dörrenbächer, Rachid Belkacem

116 Perspektiven grenzüberschreitender Raumentwicklung

Das Beispiel der Metropolregion Stettin: Akteure aus Westpommern, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg haben die Verflechtungen in der Region durch kooperatives Handeln in den vergangenen Jahren erheblich gesteigert.
Hannah Kusche

86 Die COVID-19-Krise und die deutschen Grenzen

Erfahrungen aus der ersten und zweiten Welle: Wie haben sich die Einreisebeschränkungen auf die Menschen in Grenzregionen ausgewirkt? Im Fokus des Beitrags steht die Oberrheinregion an der Grenze Deutschland-Frankreich-Schweiz.
Clarisse Kauber

126 Monitoring von Grenzregionen

Daten für die grenzüberschreitende Metropolregion Stettin: Die Pandemie hat die Zusammenarbeit auf die Probe gestellt. Es zeigt sich mehr denn je: Es braucht harmonisierte Daten, um die Lebensverhältnisse in dieser Region zuverlässig zu beschreiben.
Julita Miłosz-Augustowska, Leszek Jastrzębski

94 Grenzsicherungen als Folge von COVID-19

Empirischer Bericht für den Zeitraum März bis Juni 2020: Wie sich geschlossene Grenzen auf grenzübergreifende Gemeinschaften auswirken
Jean Peyrony



Foto: iStock.com/Arkadij Schell

GRENZERFAHRUNGEN

Eine Einführung

Claire Duvernet

ist wissenschaftliche Projektleiterin im Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ des BBSR. Sie arbeitet an Fragen zur grenzüberschreitenden Raumbewertung und Zusammenarbeit, insbesondere im deutsch-französischen Kontext.

claire.duvernet@bbr.bund.de

Dirk Gebhardt

ist Diplom-Geograf und arbeitet im Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ des BBSR. Er hat an verschiedenen Modellvorhaben der Raumordnung zur deutsch-polnischen Kooperation mitgewirkt.

dirk.gebhardt@bbr.bund.de

Jens Kurnol

leitet das Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ des BBSR. Schwerpunkte seiner Arbeit sind die europäische und internationale Raum- und Stadtentwicklungspolitik, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen sowie die transnationale Zusammenarbeit im Rahmen von Interreg.

jens.kurnol@bbr.bund.de

Die Europäische Union hat rund 446 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner (Eurostat 2021). Mehr als ein Drittel davon lebt und arbeitet in Grenzregionen. Für viele dieser Menschen ist das Überqueren der Grenze Alltag. Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie umfassen von Erholung und Einkauf über Treffen mit Freunden und Verwandten bis hin zu Beruf und Ausbildung alle Bereiche der Mobilität. Nur ein geringer Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner empfindet das Leben in der Nähe einer Grenze als Hindernis, mehr als ein Drittel sieht es als Chance und für über die Hälfte hat die Grenznähe keine Auswirkungen (vgl. Abb. 1). Die Chancen sehen die meisten dabei insbesondere dort, wo die wirtschaftliche Situation auf der anderen Seite der Grenze günstiger ist (Europäische Kommission 2015).

Die COVID-19-Pandemie führte europaweit zu vorher kaum denkbaren Einschränkungen. Neben einem strikten Lockdown in vielen Gebieten brachte die plötzliche und unkoordinierte Schließung der meisten innereuropäischen Grenzen im Frühjahr 2020 erhebliche Behinderungen mit sich. Sie veränderte den Alltag in Grenzregionen drastisch. Diese wurden seit den Römischen Verträgen 1957 eher als Austausch- und Verflechtungsräume betrachtet. Die Neueinführung von Kontrollen an fast allen innereuropäischen Grenzen machte sie wieder zu Barrieren – und stellte den Grundsatz des europäischen Projekts praktisch von einem Tag auf den anderen in Frage. Im Gegensatz zu den ebenfalls drastischen Maßnahmen 2015 während der Flüchtlingskrise bezogen sich die Maßnahmen explizit auf die Bevölkerung in der Region. Sie betrafen viele Schengen-Binnengrenzen auch abseits der Migrationsrouten von 2015.

Aber nicht nur die Staatsgrenzen gewannen mit der Krise an Bedeutung. Ob mit striktem Lockdown oder einfacher Kontaktsperre: Auch bisher kaum wahrgenommene innere Grenzen – wie Landes-, Kreis- oder sogar Stadtteilgrenzen – entwickelten sich zu einem Werkzeug im Kampf gegen die Pandemie. Selbst auf dem Niveau unterhalb von Quartieren sind Menschen ausgegrenzt, wenn aus Gründen der Quarantäne ein Lockdown über einzelne Wohnblöcke verhängt wird.

Während die Grenzregionen als Überwachungs- und Schutzräume also eine neue Bedeutung bekommen haben, rücken sie gleichzeitig als Verflechtungs- und Lebensräume ins Bewusstsein. Erst die „Rückkehr der Grenzen“ ließ die Menschen erkennen, welche große politische und soziale Errungenschaft die Durchlässigkeit und das Überwinden administrativer Grenzen bedeutet. Viele Themen, mit denen sich die Akteure und Einrichtungen in den Grenzregionen – und auch die Forschungsrichtung Border Studies – schon lange beschäftigen, bekommen im Kontext der Pandemie

eine besondere Relevanz. Dazu gehören beispielsweise die grenzüberschreitende Governance, die rechtliche Harmonisierung oder die Raumbewertung. Plötzlich nehmen auch die nationale Politik und überregionale Medien diese Themen wahr. Die Krise bietet die Gelegenheit, die Herausforderungen neu zu denken und die Funktion der Grenze und ihre Wahrnehmung zu hinterfragen. Und sie macht deutlich, dass nationale Insellösungen gegenwärtigen Problemen nicht gerecht werden. In diesem Kontext analysieren die einflussreichen Heftbeiträge die Rolle und Bedeutung von Grenzen – nicht nur in Zeiten von Corona – aus geografischer, soziologischer oder kultureller Perspektive.

In einer Zeit, in der der Wunsch nach offenen Grenzen das gegenseitige Vertrauen zwischen den Ländern herausfordert, erläutern Autorinnen und Autoren im zweiten Teil des Heftes, wie die Krise Grenzregionen betroffen hat – sowohl aus gesundheitlicher Sicht als auch politisch und juristisch. Sie zeigen gleichzeitig, wie Akteure dieser Gebiete darauf reagiert haben.

In der Pandemie wurde deutlich, dass es an vergleichbaren Daten zu den tatsächlichen Verflechtungen über Staatsgrenzen hinweg mangelt. Durch unterschiedliche Testregime kam es unter anderem zu großen Differenzen bei den Kennziffern zu COVID-19. Das verringert die Aussagekraft der Daten. Die vom Europäischen Rat vereinbarten Standardindikatoren (ECDC 2021) wurden wiederum zumindest in der deutschen Diskussion und Entscheidungsfindung nicht wahrgenommen. Aber auch ohne Pandemie braucht es mehr und bessere Informationen über räumliche Strukturen und Verflechtungen, zum Beispiel beim Arbeitsmarkt. Gemeinsam mit Partnereinrichtungen hat das BBSR dazu das „European Cross-Border Monitoring Network“ ins Leben gerufen, um grenzüberschreitende Daten und Indikatoren zu definieren und zu harmonisieren (BBSR 2021). Die Krise hat verdeutlicht, dass die lokalen und regionalen Handlungsmöglichkeiten nicht ausreichen. Das, was machbar ist, haben die Menschen und Institutionen vor Ort oftmals bereits umgesetzt. Oder wie es im Englischen heißt: „the low-hanging fruit has been picked“. Für viele der noch bestehenden Herausforderungen braucht es koordinierte Lösungen auf den nationalen Ebenen.

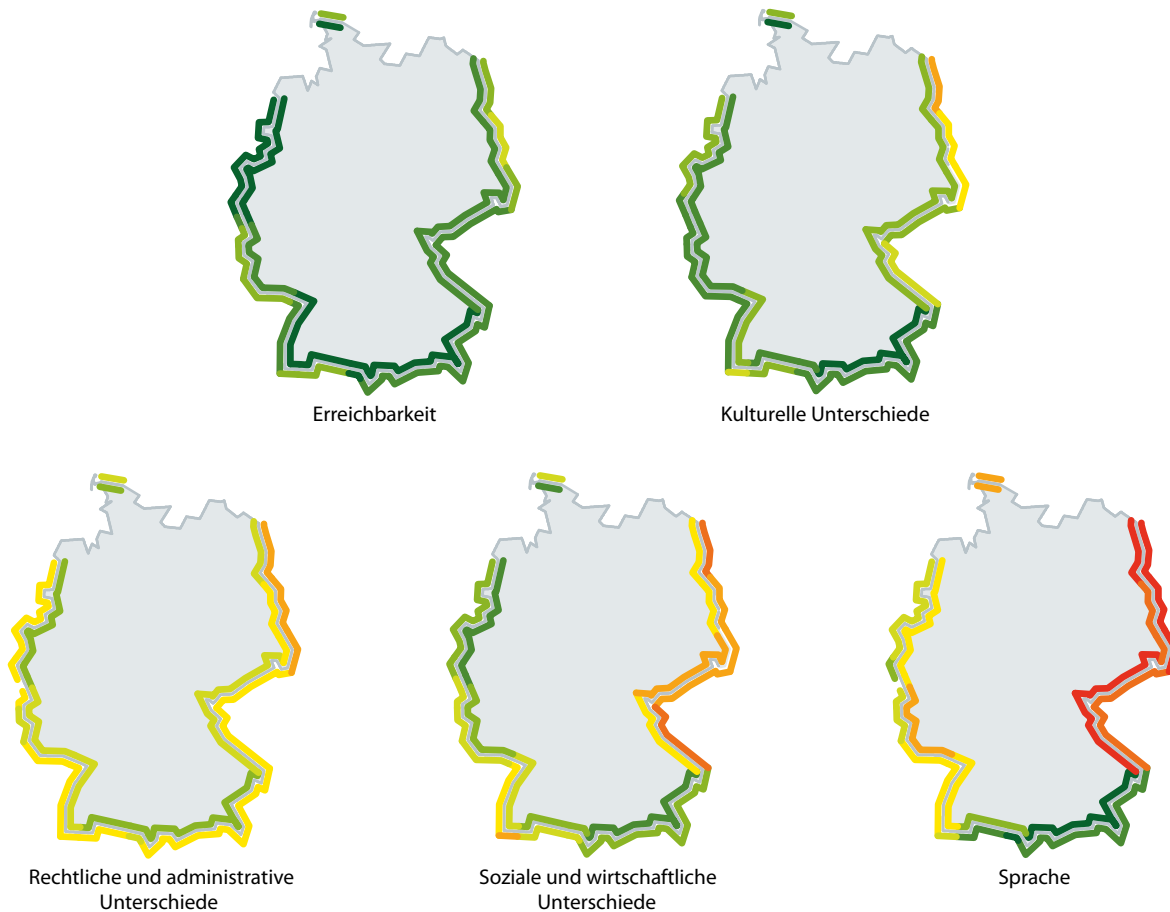
Schließlich ziehen die Autorinnen und Autoren im dritten Teil des Hefts erste Lehren aus der Krise. Sie beleuchten Initiativen und Projekte, die zur Überwindung administrativer und rechtlicher Barrieren beitragen, auch über die COVID-19-Krise hinaus. Seit langem setzen sich Akteure aus den Grenzregionen vor Ort und auf europäischer Ebene für die spezifischen Belange dieser Gebiete ein – die Euregio als erste der heute so genannten Euroregionen wurde im-

merhin bereits 1958 gegründet. Mit Einführung des Binnenmarkts Anfang der 1990er-Jahre hat die EU mit Interreg zudem ein spezifisches Förderinstrument geschaffen, das die mit der Grenzlage verbundenen Probleme verringern soll. Die Berichte zeigen, dass die Pandemie Chancen eröffnet hat: Neue Beziehungen wurden geknüpft und bestehende vertieft. Zudem hat der fast vollständige Umstieg auf digitale Kommunikation flexiblere und informelle Arbeitsweisen

ermöglicht, über die sich plötzlich auch Beamtinnen und Beamte aus weit entfernten Hauptstädten direkt einbeziehen lassen. Zwar können diese Arbeitsweisen die direkten Kontakte und Begegnungen nicht ersetzen – durch ihre große Reichweite ließ sich der Kreis der Akteure aber vergrößern. Das kann dazu beitragen, dass sich die Potenziale grenzüberschreitender Verflechtungsräume auch weiterhin nutzen lassen.

1

Grenzen als Barrieren



Als Hemmnis genannt von
 10 20 30 40 50 60 70 80 90 %
 der Befragten

Doppellinie
 Innen: Angaben für deutsche Gebiete
 Außen: Angaben für benachbarte Gebiete

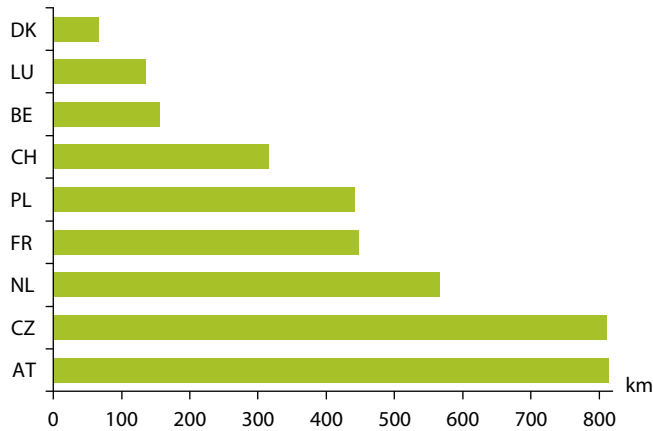
Datenbasis: European Commission Eurobarometer 422



© EuroGeographics bezüglich der Verwaltungsgrenzen

2

Länge der Landgrenzen Deutschlands



Datenbasis: Destatis (Stand: 31.12.2000)

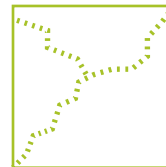
3

Zahlen und Fakten zu Grenzregionen in Europa

35,5 % der EU-Bevölkerung leben in Grenzregionen.

 **2 Mio.**
Grenzpendler

38
EU-interne
Grenzen



 **60**
Kooperationsprogramme

 **10 Mio.**
EU-Bürgerinnen und -Bürger im erwerbsfähigen
Alter leben in einem anderen EU-/EFTA-Land.

6,6 Mrd. €
EU-Fördermittel für die
grenzüberschreitende
Zusammenarbeit

Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung Europa; Datengrundlage: Eurostat, Europäische Kommission

© BBSR Bonn 2020

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2021: European Cross-Border Monitoring Network. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/research/specialist-articles/spatial-development/eu-council-presidency/network-crossborderdata/main.html> [abgerufen am 07.03.2021].

ECDC – European Centre for Disease Prevention and Control, 2021: Maps in support of the Council Recommendation on a coordinated approach to travel measures in the EU.

Europäische Kommission, 2015: Cross-border Cooperation in the EU. Flash Eurobarometer 422. Brüssel.

Eurostat, 2021: Data Browser. Population on 1 January. Zugriff: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00001/bookmark/table?bookmarkId=c0aa2b16-607c-4429-abb3-a4c8d-74f7d1e> [abgerufen am 23.03.2021].



DIE VIELFALT VON GRENZEN

Formenreiche Strukturierungsmöglichkeiten
zwischen Alltag, Planung und Politik

Wo tauchen Grenzen im Raum der Gesellschaft auf? Welche Formen nehmen sie dabei an? Hindern oder ermöglichen sie? Um diese (und weitere) Fragen zu beantworten, nimmt der Beitrag eine funktionale Perspektive auf Prozesse der Grenzziehung ein.

Prof. Dr. Marc Redepenning

hat seit 2012 den Lehrstuhl Geographie I (Kulturgeographie) an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg inne. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören unter anderem Herausforderungen für ländliche Räume, Stadt-Land-Beziehungen; lokale Identität und lokale Kulturen.
marc.redepennig@uni-bamberg.de

Dr. Sebastian Scholl

ist aktuell als Lehrkraft für besondere Aufgaben am Lehrstuhl Geographie I (Kulturgeographie) der Otto-Friedrich-Universität Bamberg tätig. Sein Forschungsinteresse richtet sich auf Schnittstellenphänomene von sozial-, kultur- und politisch-geografischen Fragestellungen.
sebastian.scholl@uni-bamberg.de

Grenzen sind ein schillerndes und facettenreiches gesellschaftliches Phänomen, das uns täglich auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabebenen und in unterschiedlichen Formen begegnet. Und ebenso schillernd und facettenreich ist ihre begrifflich-konzeptionelle Reflexion (Agnew 2008; Heintel/Musil/Weixlbaumer 2018; Newman 2003; Redepening 2018, 2019). Vor allem aber triggern Grenzen unser Bewusstsein und lösen ad hoc oft eine diffuse Abwehrhaltung aus. Denn: Grenzen, so die landläufige Meinung, trennen, sie be- und verhindern soziale und räumliche Bewegung und schränken damit Freiheiten handelnder Akteure ein.

Dieser einschränkende Blick hemmt, zu den ermöglichen Seiten von Grenzen vorzustoßen. Diese liegen etwa im Vermögen, einer undifferenziert vorliegenden Umwelt Form und Struktur zu geben. Grenzen und Grenzziehungen haben also auch eine produktive und ermöglichende Seite: Wir grenzen uns, um nur ein Beispiel zu nennen, politisch, kulturell und ethisch von anderen Personen ab und finden oder bestärken genau damit unsere Identität; sei es nun in subjektiver oder in kollektiver Hinsicht.

Grenzen existieren, und nur dieser Fall soll nachfolgend interessieren, als eine Form sozialen Tuns und Agierens, weil sie von Menschen oft miteinander, immer aber zur Ordnung

des gesellschaftlichen Lebens gemacht und gebraucht werden (wir klammern also nachfolgend subjektiv/psychologisch motivierte Grenzziehungen zur Formung des eigenen Ichs aus). Und zugleich sind sie damit mehr als „nur“ ein raumwissenschaftlich bedeutsames Phänomen, das sich in vielen Fällen als politisch-administrative Grenze darstellt. Die demarkierte und geschlossene Staatsgrenze ist nur die Spitze des Eisbergs im Feld der Möglichkeiten, sich in raumsensibler Sicht mit Grenzen zu beschäftigen.

Die drastische Wirkung einiger politischer Grenzen auf das Alltagshandeln von Menschen ist unbestritten. Trotzdem liegen, um in der Metapher des Eisbergs zu bleiben, im nicht sichtbaren Bereich unter der Meeresoberfläche zahlreiche andere und oft übersehene Grenzen und Grenzziehungen, die mit ebenso hoher Wirksamkeit unser Alltagshandeln und unsere räumliche Orientierung ordnen. Politisch-administrative Grenzen, so sei vorab festgehalten, sind in ihrer räumlichen Manifestation dabei vielmehr der letzte Schritt in einer Reihe an konkretisierenden Schritten, die mit sozialen Grenzziehungen beginnen. Diese Grenzziehungen wiederum sind ein allgemeines und grundlegendes Prinzip, das unserem Alltagshandeln zugrunde liegt und es zugleich durchzieht. Sozial sind sie deswegen, weil sie die Beziehungen zwischen Menschen zu regeln vermögen.

Grenzen – enge und weite Begriffsverständnisse

Räumlich und politisch: der enge Grenzbegriff

Es ist in den Raumwissenschaften ein eingeschliffener und daher auch nur selten hinterfragter Topos, mit Grenzen zunächst gesellschaftliche Phänomene zu betrachten, die anhand der Segmentierung der räumlichen Umwelt ein Angebot zur Lösung sich evolutionär wiederholender gesellschaftlicher Problemlagen und Herausforderungen bieten (Newman 2003). Dabei wird insbesondere das System der Politik angesprochen. Die Grenze markiert ein sich auch räumlich manifestierendes Phänomen, das vor allem zur Ordnung von politischen Zuständigkeiten und zur Ausübung von Souveränität eingesetzt wird und sich damit auf Gebietshoheit bezieht. Man findet Grenzen in unterschiedlicher Weise auf allen Maßstabebenen, die dem politischen System eines Staates oder auch supranationalen Vereinigungen wie der Europäischen Union eine räumliche Form geben. Die Durchlässigkeit nimmt dabei in der Regel von den tieferen zu den umfassenderen Ebenen ab (also von den

kommunalen zu den nationalen bzw. supranationalen Grenzen). Kurz: Als „Grenze“ gilt in diesem engen Verständnis ein sich räumlich darstellendes politisches Ordnungsprinzip.

Dieses Prinzip hat klare handlungspraktische Vorteile: Bewohnerinnen oder Bewohner eines Gebiets wissen beispielsweise, wohin sie sich etwa bei Fragen des Pass- oder Meldewesens und weiterer Akte der öffentlichen Verwaltung zu wenden haben. Für die jeweilige Gebietskörperschaft symbolisieren Grenzen die Befähigung zur Registrierung, Kontrolle und Planung des jeweiligen Gebiets: Man kennt die Einwohnerzahl, die Finanzkraft und kann über die Gewerbesteuer auch gleich Standortpolitik für zukünftige wirtschaftliche Aktivitäten betreiben.

Es sind gerade die politischen Grenzen, die die Raumform des Territoriums nutzen, um Vereinheitlichung herbeizuführen (Sack 1983, 1986; Jessop/Brenner/Jones 2008). Auch in der COVID-19-Pandemie wurde dieses Prinzip in all seiner

Komplexität nachhaltig angewandt. Maßnahmen der Kontaktbeschränkung greifen anhand von Schwellenwerten zur Inzidenz – und zwar differenziert auf Ebene von Landkreisen und kreisfreien Städten. So wird eingängig kommuniziert, was an Handlungen noch erlaubt ist (vgl. zu dieser Leistung Sack 1986, siehe auch Kapitel „Die vier Facetten von Grenzen“). Zugleich variieren die Einschränkungen wiederum nach politischen Entscheidungen. Diese treffen die Bundesländer, die nach § 54 des Infektionsschutzgesetzes für die Wahrnehmung der im Gesetz definierten Aufgaben zuständig sind.

Derartige Grenzziehungen sind eingängig, weil die recht einfache Unterscheidung zwischen „hier“ und „dort“ schnelle und gut handhabbare soziale Orientierung ermöglicht. Im Territorium (oder Gebiet) gilt dieses, in den anderen Territorien (oder Gebieten) eben jenes. Dieses Prinzip wiederholt sich dann auf allen räumlichen Maßstabsebenen, etwa der internationalen, der europäischen und der jeweiligen nationalen Ebene (Mol/Law 1994). Rudolf Stichweh (2000: 188 f.) hat dieses Argument beispielsweise in die systemtheoretische Diskussion über Raum eingebracht und betont, dass die Verwendung der Dimension Raum einfacher als jene der Dimension Zeit zu handhaben sei.

An diesem Beispiel politischer Grenzen lässt sich gut erkennen, wie janusköpfig Grenzen und Grenzziehungen sein können: Sie reduzieren zunächst soziale Komplexität durch räumliche Orientierung, indem sie zwischen „hier“ und „dort“ unterscheiden.

Aber es gibt auch Kippunkte, ab denen sich der Vorteil der Komplexitätsreduktion durch Grenzziehungen ins Gegenteil verkehrt. Das ist der Fall, wenn zu viele Grenzziehungen vorhanden sind und zu viele Territorien ihre eigene Unterschiedlichkeit durchsetzen und pflegen wollen. Man stelle sich nur vor, die oben beschriebenen Handlungsbeschränkungen in der COVID-19-Pandemie auf Kreisebene hätten ein räumlich höheres Auflösungslevel und würden lokal oder gegebenenfalls intralokal wirksam. Das wäre womöglich epidemiologisch angemessener, da sich die bekannten Infektionsherde genauer bekämpfen und eindämmen ließen und zeitgleich das Alltagsleben von weniger Menschen eingeschränkt wäre.

Es ist aber praktisch weder durchsetz- noch kontrollierbar: Mit zunehmendem räumlichen Auflösungslevel der Handlungsbeschränkungen nehmen auch die Unübersichtlichkeit und der Druck zu, sich jeweils aktuell und auflösungsscharf zu informieren, was wo erlaubt ist. Es ist schließlich davon auszugehen, dass diese Komplexität kaum noch zu verar-

beiten ist, wenig Akzeptanz findet und letztlich Handlungsverunsicherung stattfindet. Es gilt also, ein Maß an verträglichen Grenzen zu finden.

Wir bezeichnen den in diesem Abschnitt skizzierten Grenzbegriff als „eng“. Das ist er deswegen, weil er sich allein auf das System der Politik bezieht. Er ist zentral für die räumliche Ordnung in Hinblick auf vor allem politische Vorgänge und kann die Ausübung von Souveränität vielschichtig und komplex gestalten (vgl. Beurskens/Miggelbrink 2017).

Sozial und kulturell: der weite Grenzbegriff

Dieser enge Grenzbegriff ist zugleich unzureichend. Er kann die vielfältige gesellschaftliche und soziale Relevanz von Grenzen nicht voll erfassen. Es ist daher angemessen, dem engen Grenzbegriff noch einen weiten Grenzbegriff beizustellen. Dabei erscheint es uns notwendig, den Begriff insofern grundlegender zu konzipieren, als man sich von der vorschnellen Fixierung auf den politischen Raum beziehungsweise die Räumlichkeit politischer Grenzen löst und stärker das Alltagshandeln der Menschen in den Blick nimmt.

Ein Beispiel, das unseren Alltag durchzieht und zugleich für die planerische Praxis relevant ist, ist die soziale und kulturelle Aushandlung zum Geschlecht. Hier zeigt sich, wie die sozialen und kulturellen Prozesse der Grenzziehung zwischen Geschlechtern über Epochen ausgestaltet und verfestigt wurden. Im Resultat hat das zur mehrheitlich kaum hinterfragten und anerkannten Selbstverständlichkeit der Existenz von zwei klar zu unterscheidenden Geschlechtern und auch von daran geknüpften Geschlechterrollen geführt (vgl. Küppers 2012).

Mit diesen sozialen Grenzziehungen gehen oft auch Veräumlichungen einher. Wieder dient die Veräumlichung dazu, soziale Prozesse „eingängiger“ zu gestalten. Dies gilt für die Einteilung von Toiletten nach Mann und Frau oder die Nutzung von strikt nach zwei Geschlechtern getrennten Umkleidekabinen in Freizeiteinrichtungen. Beides dient dazu, das soziale Leben auch geschlechtsspezifisch angemessen zu organisieren. Ferner zeigen Untersuchungen zu Angsträumen, dass insbesondere Frauen durch das Empfinden von Unsicherheit im öffentlichen Stadtraum in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt sind, weil sie Angsträume, vor allem nachts, meiden (Koskela 2000). Jüngste Untersuchungen belegen, dass sich die mit Angsträumen einhergehende stabilisierende Wirkung tradierter Geschlechterordnungen trotz stadtplanerischer Eingriffe weiterhin entfaltet (Ruhne 2020).



Foto: Sebastian Scholl

Rauchergrenzen im Bahnhof Bamberg

Dass diese sozialen und kulturellen Prozesse der Grenzziehung und ihre Verräumlichung nicht starr, sondern kontingent sind, belegen die in jüngerer Vergangenheit einsetzenden Tendenzen der Abschwächung hinsichtlich der geschilderten dichotomen Geschlechteridentitäten. Gleiches belegen neue Strategien der Verräumlichung, wie es die Debatten um die Einrichtung von Transgender-Toiletten veranschaulichen.

Ein weiteres alltägliches Beispiel, in dem die räumliche Grenze eine prominente Form zur Organisation sozialer Prozesse annimmt, kennen Bahnfahrerinnen und Bahnfahrer aufgrund der farblich kaum zu übersehenden Grenzziehungen auf dem Bahnsteig: Um einen gemeinschaftlich nutzbaren Aschenbecher wird ein mit gelben Linien markierter Bereich abgegrenzt. „Hier“ ist ein bestimmtes Tun, nämlich das Rauchen, erlaubt, während es außerhalb des Bereichs (dem „Dort“) untersagt ist. .

Zweifelsohne und offensichtlich sind auch hier Grenzen relevant. Es gibt keinen Grund, den Ausdruck Grenze nicht auch in diesem Zusammenhang zu verwenden (als Rauchergrenzen) – wiederum, um ein soziales Phänomen (das des „geordneten“ Rauchens) durch eine räumliche Organisation zu ordnen und die Störeffekte des Rauchens und Rauches auf andere Menschen zu minimieren. In ähnlicher Stoßrichtung lässt sich die städtische Straßenverkehrsplanung am Beispiel der Spurführungen interpretieren. So dienen vielerorts räumlich getrennt geführte Spuren für unterschiedliche Verkehrsmittel wie Fahrräder, Busse oder Pkw dazu, den Verkehr für alle Beteiligten sicherer und flüssiger zu gestalten und ihn damit spezifisch und gegebenenfalls neu zu ordnen. Ein aktuelleres Beispiel dafür sind die Pop-up-Radwege in Berlin, die auch aus verändertem Mobilitätsverhalten in der COVID-19-Pandemie resultierten. Hier helfen also erneut räumliche Grenzen, soziale Sachverhalte zu regeln, indem

sie die Information transportieren, wer was wo tun und nicht tun darf.

Es ist offensichtlich, dass dieser weite Grenzbegriff in der Lage ist, im Alltag der Menschen häufig anzutreffende Phänomene zu erfassen. Und er ist vor diesem Hintergrund vielleicht präsenter in unserem alltäglichen Handeln als der enge und zugleich politisch schwere Grenzbegriff. Es ist aber merkwürdig, dass dies kaum für die Selbstbeschreibung der Gesellschaft gilt, in der der enge Grenzbegriff politischer

Grenzen vorherrschend ist und die offizielle Repräsentation dessen, was Grenzen sind, ausmacht.

Mit dem weiten Grenzbegriff liegt indes ein attraktives Angebot vor, die vorschnelle Verengung auf räumliche Grenzen des politischen Systems zu umgehen. In den Vordergrund rückt nun ein Interesse an Grenzen und Grenzziehungen als allgemeines Strukturierungsprinzip der Gesellschaft – und eben nicht nur des politischen Systems.

Relevanzreihenfolgen von Grenzen

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen gehen wir von einer Relevanzreihenfolge von Grenzen aus (vgl. Abb. 1). Die bisher intensiver diskutierten politisch-administrativen und territorialen Grenzen sind als Sonderfall zu behandeln. Sie gehören zu einer grundlegenden Klasse der raumbezogenen Grenzen, weil sie oft räumlich-materiell und entsprechend sichtbar demarkiert sind (etwa durch Schilder, Mauern, Zäune und dergleichen).

Grundlegender noch sind die sozialen und kulturellen Prozesse des Grenzziehens. Sie ziehen als sozialer Akt eine „gedachte oder abstrakte Linie, anhand welcher Unterscheidungen getroffen und Dinge durch Differenz identifiziert werden“ (Heintel et al. 2018: 1), die dann und in einem anschließenden Schritt eine Verräumlichung erfahren können (vgl. auch Redepenning 2018, 2019).

Ein weiteres Beispiel, das diesen Prozess der Verräumlichung sozialer und kultureller Grenzziehungsprozesse veranschaulicht, liefert die Apartheid in Südafrika. Die südafrikanischen Regierungen erließen zwischen den 1940er-Jahren und 1990 zahlreiche Gesetze, die räumliche Strategien verfolgten. Sie dienten dazu, das soziale Alltagsleben möglichst umfassend auf Basis der Ideologie der Rassentrennung räumlich zu organisieren und der weißen Minderheit ein privilegiertes Leben zu ermöglichen. Dabei kamen unterschiedliche räumliche Maßstabebenen zum Einsatz. Auf der Makro- und Mesoebene dienten etwa die Ausweisung von „Homelands“ und die Einrichtung von „Townships“ in Städten der eher großräumigen Trennung von weißer und nicht-weißer Bevölkerung. Ergänzt wurden diese Maßnahmen auf der Mikroebene durch Vorschriften zur räumlichen Trennung des städtischen öffentlichen Lebens. Beispielhaft sei etwa auf die Strandnutzung oder die Nutzung des Personennahverkehrs verwiesen (Christopher 1994).

1

Aufbau von Grenzziehungen



Quelle: Marc Redepenning

Ferner sind Förderkulissen und fast alle Instrumente raumbezogener Planung passende Beispiele. Städtebauliche Sanierungsgebiete etwa definieren sich zunächst inhaltlich über Substanz- oder Funktionsschwäche nach § 136 BauGB. Maßgeblich sind identifizierte Missstände insbesondere in städtebaulicher, sozialer und funktionaler Hinsicht – insofern lässt sich eine Grenzziehung identifizieren, die zwischen „Missstand“ und „Nicht-Missstand“ trennt. Diese Grenzziehung erfährt im Förderprozess eine notwendige und vereinfachende Verräumlichung. Das soll eine scharf begrenzte und politisch „handhabbare“ Förderkulisse und die eindeutige Zuweisung von Fördermitteln erzeugen, die auf der Logik „innerhalb (hier)“ und „außerhalb (dort)“ basiert.

Grenzen sind damit das Resultat einer sozialen Operation des Grenzziehens, also einer Kommunikation oder Handlung, die sich in besonderen Fällen „gezielt räumlich-mate-

rieller Figurationen bedient, um Körper (etwa als Personen, Waren und Güter erkennbar) und ihre Mobilität zu ordnen“ (Redepenning 2019: 145).

Die vier Facetten von Grenzen

Aus der bisherigen Diskussion des Status von Grenzen haben sich vier übergeordnete Facetten ergeben, die sich als hilfreich erweisen, Grenzen in ihrer Funktionalität und damit in ihrer empirischen Mannigfaltigkeit sowie gesellschaftlichen und sozialen Wirkung zu erfassen (vgl. auch Abb. 2).

1. Grenzen agieren im Spannungsfeld von Komplexitätsaufbau und Komplexitätsabbau: Grenzziehungen und Grenzen sind aus unserer Perspektive im reichen und vielfältigen Spannungsfeld der Unterscheidung von Komplexitätsaufbau und -abbau zu betrachten. Eine zentrale Facette von Grenzen wäre zunächst die Reduktion von gesellschaftlicher Komplexität: Grenzen stiften handlungsleitende Orientierung, wenn durch die Setzung von Grenzwerten Handlungs- und Entscheidungsroutrinen greifen können, wie im Zuge der Regulation der COVID-19-Pandemie deutlich wird. Die Grenzwerte, die bezüglich der 7-Tage-Inzidenzen eingeführt wurden, erlauben eine insgesamt doch recht verlässliche Vorhersage, was an Handlungen im öffentlichen und halböffentlichen Raum an den jeweiligen Orten möglich und nicht mehr möglich ist. Ganz ähnlich wirken jene Grenzziehungen, die Schwellenwerte zur Emission von Feinstaub festlegen, um dann Fahrverbote für spezifische Kraftfahrzeuge vor allem in den zentralen Stadtlagen Europas auszulösen. In der verräumlichten Variante gehen mit Grenzziehungen immer auch Territorialisierungen zur Erzeugung eines „Hier“ und „Dort“ einher.

Es ist aber auch offensichtlich, dass die wachsende Zahl von gezogenen Grenzen gegenläufig wirkt. Schritt für Schritt baut jede weitere Grenzziehung auch mehr Komplexität auf. Ein gutes Beispiel dafür ist der bereits erwähnte territorial organisierte Umgang mit der COVID-19-Pandemie. Ähnliches gilt für die in den letzten Jahren wieder forcierte Orientierung an innerstädtischen Quartiersgrenzen der Sozialplanung und anderer raumbezogener Fachplanungen von Städten und Gemeinden. Diese können nun auflösungsschärfer agieren und lokal angepasste Handlungsprogramme vorschlagen, müssen aber zugleich mehr individuelle Situationen in der Verwaltung bedenken, bearbeiten und angemessen steuern – eine für die heutigen schlanken Ver-

waltungen alles andere als leichte Aufgabe, die sich kaum der Komplexität angemessen erfüllen lässt.

2. Grenzen sind veränderlich und weisen wenig Konstanz auf: Diese Feststellung ist zunächst sicherlich kontraintuitiv, weil sie sich nicht nach der raumwissenschaftlichen Fokussierung richtet, zunächst räumliche und politische Grenzen anzusprechen, die in ihrer Materialität hohe Persistenz aufweisen. Mit der durch diese Facette betonten Blickverschiebung ist die Aufforderung verbunden, die vielfältigen Prozesse des Machens, des Einsatzes und der Auflösung von Grenzen als veränderbare Handlungsprodukte stärker zu fokussieren. Genau dies lässt sich erreichen, wenn man Grenzen in einem ersten Schritt mit Vokabeln wie „flüssig“ oder „viskos“ beschreibt. Aus dieser Situation kann dann eine weitergehende Analyse eruieren, wie bestimmte Grenzen robust und dauerhaft werden, und dies gerade dadurch, dass sie räumlich-materielle Institutionalisierungen erfahren. Erst öfter vorgenommene und weitgehend auch sozial anerkannte Grenzziehungen sorgen für die Verhärtung und Auf-Dauer-Stellung von Grenzen. Anders formuliert: Je häufiger Grenzen zum Beispiel im Alltagshandeln wiederholt und damit gesellschaftlich bestätigt werden, desto eher werden sie – metaphorisch gesprochen – aus einem verletzlich-flüssigen über einen viskosen in einen festen Status überführt.

Dabei kommt dem Aspekt der Anerkennung und Institutionalisierung eine besondere Bedeutung zu: Mit Anerkennung der Grenzen werden diese institutionalisiert und in einer über große Zeiträume und mehrere Generationen fortwährenden Bestätigung naturalisiert (Douglas 1991). Ein Hinterfragen der gezogenen Grenzen findet dann kaum mehr statt, ist aber nicht ausgeschlossen, wenn sie sich als untauglich für die Organisation aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen entpuppen.

Diesen Aspekt der Veränderlichkeit verdeutlicht gerade das Beispiel der Grenzregime der Europäischen Union. Er zeigt sich sowohl an den Veränderungen des Verhältnisses von Binnen- und Außengrenzen im Zuge des Integrationsprozesses der Europäischen Union als auch an den Dynamiken

im Rahmen des Schengen-Abkommens. Dabei belegen nicht zuletzt die veränderten Regulationen nationaler Grenzen im Kontext des Migrationsgeschehens 2015 oder der COVID-19-Pandemie, wie früher eher „flüssige“ Grenzen wieder zeitweise in einen eher „festen“ Zustand überführt werden können (vgl. auch Johnson 2017).

3. Grenzen weisen nur graduelle Permeabilität auf und fordern zu relationalen Perspektiven auf: Die gerade angesprochene Veränderbarkeit von Grenzen führt zu einer dritten Facette – nun insbesondere von räumlichen und politischen Grenzen: nämlich ihrem Grad der Durchlässigkeit (Permeabilität) (Mol/Law 2005). Jede Sicht auf Grenzen als entweder offen oder geschlossen beziehungsweise durchlässig oder undurchlässig greift zu kurz. Vielmehr ist die Unterscheidung zwischen undurchlässig und durchlässig als Spektrum zu sehen, innerhalb dessen sich die konkrete und selektive Regelungswirkung der Grenzen in Bezug auf die Mobilität von Objekten vollzieht (und genau diese werden ja durch räumliche und politische Grenzen reguliert).

Etwa bei internationalen Grenzen zeigt sich, dass sich die Qualität der Durchlässigkeit recht rasch ändern kann – je nach internationalen Konstellationen, Kooperationen und Verträgen und in noch kurzfristigerer Form durch antizipierte Risiken wie bei Terrorverdacht oder neuartigen Krankheitserregern. Ein Beleg dazu findet sich in der abrupten und „totalen“ Grenzschießung zwischen Frankreich und Großbritannien nach Bekanntwerden der neuen Corona-Variante B.1.1.7 in Großbritannien am 20. Dezember 2020. Die Schließung war insofern total, als sie auch den Frachtverkehr betraf und somit die Versorgung der Insel einschränkte. Aber genau diese umfassende Nichtdurchlässigkeit, die für alle Güter und Personen gilt, ist ein extremer Sonderfall – und wurde zur Regelung des Grenzverkehrs zwischen Frankreich und Großbritannien bekanntlich ja nur zwei Tage aufrechterhalten.

Was sich viel häufiger beobachten lässt, ist eine hochgradige Selektivität der Blockierungswirkungen von (insbesondere politischen) Grenzen. Zur Beurteilung dieser Selektivität hilft

2

Die vier Facetten von Grenzen



Quelle: Marc Redepenning/Sebastian Scholl

eine relationale Sicht auf Grenzen, indem genauer auf die Beziehung zwischen der Grenze und den passierenden oder nicht passierenden Körpern geblickt wird. Aus der langen Geschichte der Einwanderungs- und Asylpolitik ist bekannt, dass längst nicht für alle, wohl aber für bestimmte Personen das problemlose Queren der Grenze möglich ist.

4. Die „anders-als-politische Grenze“ markiert alltagsweltliche Relevanz: Auch wenn wir in den vorhergehenden Abschnitten wieder die oft auch materielle, markierte und gesicherte politische Grenze betont haben, so muss sich der Blick auch auf jene Grenzen richten, die nicht auf die Eigenstrukturierung des politischen Systems abzielen. Vielmehr ist es so, dass wir den Blick auf die gesellschaftlichen Wirkungen und Leistungen von Grenzen einengen, wenn als Grenze nur die politische und administrative Grenze gilt. Hinweise für eine solche „weite“ Verwendung des Grenzbe-

griffs hat etwa Robert Sack (1983, 1986) unter dem Stichwort der Territorialität diskutiert. Sack betont dabei unter anderem zwei Leistungen von Territorialität, die erst durch eine aktive Grenzziehung möglich werden:

- Klassifizierung durch räumliche Gebietsabgrenzungen
- Kommunikation und Orientierung durch Grenzziehungen (mehr bei Redepenning 2019: 157 ff.)

Ein Beispiel dafür sind jegliche Formen von Zonierungen wie Park-, Alkoholverbots- oder Fußgängerzonen. Diese Territorialisierungen ermöglichen jeweils, das Handeln von Menschen zu steuern und zugleich eine nachvollziehbare Kontrollmöglichkeit zu generieren. Es wird markiert, was innerhalb der Zonen erlaubt und was nicht erlaubt ist.

Die herausfordernde Bedeutung von Grenzen: ein knappes Fazit

Der vorliegende Beitrag unterbreitet den Vorschlag, Grenzen als Resultat eines zunächst sozialen Akts des Grenzziehens zu verstehen („weiter“ Grenzbegriff). Sie können in einem sich anschließenden Schritt eine Verräumlichung erfahren. Damit sind räumlich-materielle Figurationen, die sehr häufig im Zusammenhang mit Grenzen genutzt werden, nur eine Möglichkeit, soziale Prozesse und/oder die Mobilität von Körpern spezifisch zu ordnen.

Vor dem Hintergrund drängt sich geradezu die Einnahme einer funktionalen Perspektive auf Grenzen und Grenzziehungen auf, die nach dem „Wozu“ fragt: Wozu nutzt wer Grenzziehungen und Grenzen, um welches Interesse und Ziel durchzusetzen und welches soziale Tun zu ordnen, zu steuern oder zu beeinflussen?

Diese Perspektive erweitert den Blick auf Grenzen und macht damit verbunden das Angebot, Grenzen nicht allein auf die räumlich-materiellen Grenzen des politischen Systems einzuengen („enger“ Grenzbegriff). Vielmehr wäre das Prinzip des Grenzziehens hier umfänglicher, als grundlegende und

formenreiche Strukturierungsmöglichkeit der Gesellschaft aufzufassen. Grundsätzlich sollen Grenzen Ordnung erzeugen, wobei gerade für die raumwissenschaftliche Analyse die Frage nach der Projektion zuvor erfolgter sozialer Grenzziehungen auf Räumliches und ihre wiederholte Bestätigung (also die Institutionalisierung und Naturalisierung der Grenze) zentral ist. Zur Untersuchung von Grenzen schlagen wir hier vier Facetten vor, um weitere analytische Betrachtungen zum schillernden Phänomen der Grenze zu stimulieren.

Unsere Ausführungen haben verdeutlicht, dass es sich bei Prozessen des Grenzziehens und der Nutzung von Grenzen um sehr komplexe, zeitintensive, machbezogene und damit konfliktive Aushandlungsprozesse handelt. Geht man dann von einer Gesellschaft aus, die gerade eine zeitgleiche Vielzahl an Perspektiven kennzeichnet (Nassehi 2011; Luhmann 1997), wird die Anerkennung und Bestätigung von Grenzen zur sozialen Herausforderung, um deren Lösungen heftig gerungen wird. Genau das führt die COVID-19-Pandemie deutlich vor Augen.

Literatur

- Agnew, John**, 2008: Borders on the mind: Re-framing border thinking. *Ethics & Global Politics*, 1. Jg. (4): 175–191.
- Beurskens, Kristine; Miggelbrink, Judith**, 2017: Special Section Introduction – Sovereignty Contested: Theory and Practice in Borderlands. *Geopolitics*, 22. Jg. (4): 749–756.
- Christopher, Anthony J.**, 1994: *The Atlas of Apartheid*. London, New York.
- Douglas, Mary**, 1991: *Wie Institutionen denken*. Frankfurt a. M.
- Heintel, Martin; Musil, Robert; Weixlbaumer, Norbert**, 2018 (Hrsg.): *Grenzen. Theoretische, konzeptionelle und praxisbezogene Fragestellungen zu Grenzen und deren Überschreitungen*. Wiesbaden.
- Heintel, Martin; Musil, Robert; Stupphann, Markus; Weixlbaumer, Norbert**, 2018: *Grenzen – eine Einführung*. In: Heintel, Martin; Musil, Robert; Weixlbaumer, Norbert (Hrsg.): *Grenzen. Theoretische, konzeptionelle und praxisbezogene Fragestellungen zu Grenzen und deren Überschreitungen*. Wiesbaden: 1–14.
- Jessop, Bob; Brenner, Neil; Jones, Martin**, 2008: Theorizing Sociospatial Relations. *Environment and Planning D: Society and Space*, 26. Jg. (3): 389–401.
- Johnson, Cory**, 2017: Competing Para-Sovereignties in the Borderlands of Europe. *Geopolitics*, 22. Jg. (4): 772–793.
- Koskela, Hille**, 2000: The gaze without eyes: video-surveillance and the changing nature of urban space. *Progress in Human Geography*, 24. Jg. (2): 243–265.
- Küppers, Carolin**, 2012: Soziologische Dimensionen von Geschlecht. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62. Jg. (20–21): 3–8.
- Ley, David; Cybriwsky, Roman**, 1974: Urban graffiti as territorial markers. *Annals of the Association of American Geographers*, 64. Jg. (4): 491–505.
- Luhmann, Niklas**, 1997: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.
- Mol, Annemarie; Law, John**, 1994: Regions, networks and fluids: Anaemia and social topology. *Social Studies of Science*, 24. Jg. (4): 641–671.
- Mol, Annemarie; Law, John**, 2005: Boundary variations: An introduction. *Environment and Planning D: Society & Space*, 23. Jg. (5): 637–642.
- Nassehi, Armin**, 2011: *Gesellschaft der Gegenwarten – Studien zur Theorie der modernen Gesellschaft II*. Frankfurt a. M.
- Newman, David**, 2003: Boundaries. In: Agnew, John; Mitchell, Katharyne; Toal, Gerard (Hrsg.): *A companion to political geography*. Malden: 123–137.
- Redepenning, Marc**, 2018: Aspekte einer Sozialgeographie der Grenzziehungen. Grenzziehungen als soziale Praxis mit Raumbezug. In: Heintel, Martin; Musil, Robert; Weixlbaumer, Norbert (Hrsg.): *Grenzen. Theoretische, konzeptionelle und praxisbezogene Fragestellungen zu Grenzen und deren Überschreitungen*. Wiesbaden: 19–42.
- Redepenning, Marc**, 2019: Grenzziehungen und Grenzen: ein sozialgeographischer Blick. In: Kuhn, Barbara; Winter, Ursula (Hrsg.): *Grenzen. Annäherungen an einen transdisziplinären Gegenstand*. Würzburg: 141–166.
- Ruhne, Renate**, 2020: Urbane „Angsträume“ – Die Stadt als ein vergeschlechtlichtes Bedrohungsszenario. In: Breckner, Ingrid; Göschel, Albrecht; Matthiesen, Ulf (Hrsg.): *Stadtsoziologie und Stadtentwicklung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: 429–440.
- Sack, Robert**, 1983: Human territoriality. A theory. *Annals of the Association of American Geographers*, 73. Jg. (1): 55–74.
- Sack, Robert**, 1986: *Human territoriality. Its theory and history*. Cambridge.
- Stichweh, Rudolf**, 2000: Raum, Region und Stadt in der Systemtheorie. In: Stichweh, Rudolf (Hrsg.): *Die Weltgesellschaft*. Frankfurt a. M.: 184–206.



12.31888. HW 9.10.1930 HW 184
HW 184

RAUMENTWICKLUNG IN GRENZREGIONEN

Wichtige Weichenstellungen unter dem Eindruck der Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat die Probleme und Defizite einer rein nationalstaatlichen Krisenbewältigung offenbart und die Notwendigkeit einer strategischen Krisenvorsorge verdeutlicht. Es geht darum, besser auf Ereignisse wie Pandemien oder den Klimawandel vorbereitet zu sein – auch in territorialen Grenzräumen. Der Beitrag fasst ausgewählte Ergebnisse und Empfehlungen des Ad-hoc-Arbeitskreises der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft zusammen.

Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart

ist seit 2019 Präsidentin der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft und war bis 2018 Universitätsprofessorin für Stadt- und Regionalplanung an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Sie leitete den Ad-hoc-Arbeitskreis „Pandemie und Raumentwicklung“ der ARL.
praesident@arl-net.de

Dr. Sebastian Krätzig

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Geschäftsstelle der ARL und war Geschäftsführer des Ad-hoc-Arbeitskreises „Pandemie und Raumentwicklung“. Er ist Politik- und Sozialwissenschaftler mit den Schwerpunkten ländliche Räume, Beteiligungsprozesse und regionale Ungleichheiten.
kraetzig@arl-net.de

Raumrelevante Beobachtungen

Die Pandemie hat zersplitterte Zuständigkeiten sichtbar werden lassen, aber ebenso die Vorteile des Föderalstaats aufgezeigt. Dezentrale Strukturen ermöglichen eine höhere Flexibilität, zum Beispiel im Austausch der Gesundheitsakteure. Das kann die Vulnerabilität senken. Solche Handlungsräume sollten daher bewahrt werden. Sehr offensichtlich wurde auch, dass sich sowohl die betroffenen Fachplanungen als auch die integrierende Raumplanung grundlegend neu im Risikomanagement positionieren müssen.

Die Pandemie störte die wirtschaftlichen, sozialen und verkehrlichen Verknüpfungen in den Grenzräumen. Die in den letzten Jahrzehnten entstandenen grenzüberschreitenden Wohn-, Versorgungs- und Arbeitsräume von Menschen wurden kurzfristig und temporär wieder getrennt und damit zerschnitten. Die exakt getakteten Lieferketten der Produktion und Versorgung erwiesen sich als vulnerabel. Folgen von pandemiebedingten Grenzsicherungen ließen sich vor wenigen Wochen mit langen Staus von Lkws an der Grenze zwischen Großbritannien und Frankreich beobachten. Aber nicht erst mit der Coronakrise ist die Problematik geänder-

ter Grenzregime innerhalb Europas offensichtlich geworden. Durch den Brexit entstehen potenzielle Konsequenzen für das Grenzregime zwischen Nordirland und dem EU-angehörigen Irland, und dies nicht nur für die Lebensmittellieferungen zwischen dem Norden und dem Süden Irlands, sondern auch für den seit 1998 bestehenden fragilen Frieden.

In den ersten Wochen der Pandemie stuft das Robert-Koch-Institut auch grenznahe Wohn-, Versorgungs- und Arbeitsstandorte in den Nationalstaaten, Stadt- und Landkreisen oder einzelnen Gemeinden auf Basis von Verwaltungsgrenzen als „Risikogebiete“ ein. Das bedeutete die Rückkehr zu territorialen Grenzen, die im Alltag bereits vergessen waren – eine Rückkehr zum Verständnis des Raums als „Container“. Die gewachsene und gelebte europäische Identität, die nicht nur mit wirtschaftlichen, sondern auch mit sozialen freundschaftlichen und familiären Bindungen einherging, kam vielerorts kurzfristig abhanden. Nun waren es die politischen und administrativen Grenzen mit ihren alltagsrelevanten Folgen und jeweiligen Verantwortlichkeiten, die wieder in die öffentliche Wahrnehmung rückten.



Foto: iStock.com/Vera Shestak

Stau an der Grenze: Folge von pandemiebedingten Grenzsicherungen

Handlungsempfehlungen aus unterschiedlichen Perspektiven

Die COVID-19-Pandemie offenbarte die Probleme und Defizite einer reinen Krisenbewältigung und verdeutlichte, wie wichtig eine strategische Krisenvorsorge ist. Nun gilt es, sich besser auf künftig eintretende Ereignisse vorzubereiten, die wir hinsichtlich Art, Struktur und räumlicher Verteilung nur mit großen Unsicherheiten prognostizieren können und die zu langfristigen Veränderungen führen – wie weitere Pandemien oder insbesondere auch der Klimawandel. Zentrale Handlungsprinzipien für die Raumplanung sind dabei Resilienz, Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit, gleichwertige Lebensverhältnisse und eine räumliche Risiko- und Daseinsvorsorge, die auf dem Prinzip von Integration und Kooperation aufbaut.

Eine nachhaltige räumliche Entwicklung braucht eine strategische Daseins- und Risikovorsorge, die bestimmte Ereignisse und ihre Folgen für Gesellschaft und Raum in konkreten Plänen und Handlungskonzepten antizipiert. Dafür müssen Planungsakteure neue konzeptionelle Ansätze und Formen der Kooperation in ihr Handeln integrieren. Diese sind nicht nur auf Gefahren und Risiken ausgerichtet, sondern beziehen zugleich die in unseren Regionen und Städten bereits vorhandenen Ressourcen ein. Sie berücksichtigen künftige Chancen, die sich beispielsweise aus einer aktiven Mobilität, einer sozialen und umweltbezogenen Gerechtigkeit oder im Zuge der Digitalisierung ergeben können. Der Stresstest durch die Pandemie erfordert es, sich stärker als bisher mit der Resilienz unserer Städte und Regionen auseinanderzusetzen. Das gilt auch für Grenzregionen. Im Fokus stehen die Bewältigungs- und Anpassungsfähigkeiten städtischer und regionaler Systeme und Strukturen sowie der Bevölkerung – und die Schnittstelle zu einer nachhaltigen gesundheitsfördernden Raumentwicklung.

Gleichwertigkeit als Handlungsprinzip setzt voraus, dass man nicht nur die bislang üblichen Prinzipien der Sicherung der Gleichwertigkeit weiter hochhält, sondern dass man vor allem neue Verschärfungen von Ungleichwertigkeiten durch Pandemien in den Blick nimmt (vgl. Chen/Krieger 2021). Davon ausgehend, dass sich im Zuge der Pandemie die Aufgaben vergrößern und/oder verschieben und sich gleichzeitig durch die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie die Einnahmen der öffentlichen Hände reduzieren werden, können sich Prioritäts- und Verteilungskonflikte verschärfen. Die vielen bereits vorhandenen und neu entstehenden Ansprüche und Erwartungen werden die Entscheidenden auf allen räumlichen Ebenen vor sehr schwierige Prioritätsentscheidungen stellen.

Grundlage für sachgerechte Entscheidungen ist eine umfassende Debatte über die (Veränderung der) Dimensionen der Gleichwertigkeit infolge der Pandemie, die Abstufung der gesellschaftlichen/politischen Prioritätensetzungen und die Ableitung von Ressourcenverteilungen. Damit ist eine höchst anspruchsvolle Anforderung an einen rationalen Diskurs und an Verfahren zur Erzielung von Kompromissen und ihre Umsetzung formuliert. Gerade auch aus räumlicher Sicht kommt es darauf an, die vorhandenen und möglichen zusätzlich neu entstehenden Disparitäten auch in Grenzregionen mit unterschiedlichen rechtlichen Institutionen im Blick zu haben, um ein weiteres Auseinanderdriften zu vermeiden.

Offene Grenzen sind in Grenzregionen eine unabdingbare Voraussetzung für jegliche Zusammenarbeit. Sollten Grenzschließungen zur Bekämpfung der Pandemie dennoch erforderlich werden, braucht es Abstimmungsroutinen für ein schnelles und gemeinsames grenzüberschreitendes Handeln (grenzüberschreitende Zusammenarbeit gem. § 24 ROG). Die Akteure in den metropolitanen Grenzregionen der europäischen Länder – zum Beispiel Euregio Maas-Rhein, Großregion, Oberrhein, Bodenseeregion – konnten dazu während der jüngsten Schließungen umfangreiche Erfahrungen sammeln und kooperative Strategien sowie Maßnahmen weiterentwickeln. Das gilt auch für überwiegend ländlich geprägte Kooperationsräume wie die deutsch-tschechische Grenzregion: Regionale, auch grenzüberschreitende Kooperationen verbessern Gleichwertigkeit, Risiko- und Daseinsvorsorge, digitale Vernetzungen und tragen somit zur Versorgung der Menschen bei.

Mit Blick auf den Bund braucht es Routinen in der Raumplanung zur systematischen Implementierung der Themen „Pandemie“ sowie „Kritische Infrastrukturen“ in eigene Instrumente und in die Raumbewertung – auch grenzüberschreitend. Grundsätzlich ist eine institutionelle Verankerung und Begleitung begrüßenswert (BBK 2020). Die Risikoanalyse, auch zu kritischen Infrastrukturen, erfolgt bislang sektoral und erzielt anscheinend nicht die notwendige Reichweite. Insgesamt bleiben Risikomanagement und kritische Infrastrukturen in der Raumplanung noch Nischenthemen (BBSR 2020). Relevant für die europäische Ebene sind Ziele, Konzepte und Umsetzungsstrategien einer nachhaltigen und ausgewogenen europäischen Raumentwicklung, wie in der Territorialen Agenda 2030 und der Neuen Leipzig-Charta 2020 formuliert. Sie müssen Aspekte der sozialen und räumlichen Gerechtigkeit, der Vulnerabilität, der Klimafolgenbewältigung, der Gesundheitsvorsorge und der Resilienz von

Raumstrukturen sowie von sozialen und technischen Infrastrukturen – beispielsweise des Gesundheitswesens, des Verkehrs, der Energie- und Informationssysteme in transeuropäischen Netzen und Standortssystemen – umfassen. Die Territoriale Agenda 2030 verfolgt mit ihren Impulsen für ein gerechteres und grüneres Europa Wege, von der Krisenbewältigung zur vorsorgenden Planung zu gelangen.

Dafür braucht es auch eine europäische Raubeobachtung, die Strategien, Konzepte und Maßnahmen im Rahmen der Bewältigung von Pandemien sowie von Klimaveränderungen frühzeitig, vorsorgend und umfassend zwischen den Nationalstaaten abstimmt und koordiniert. Eine Raubeobachtung auf europäischer Ebene muss als Grundlage – aufbauend auf vorliegenden Datengrundlagen und Karten – in europäischen Modellprojekten weiterentwickelt werden.

Pandemien oder auch Klimaveränderungen wirken grenzübergreifend zwischen Staaten, aber auch zwischen Regionen und Kommunen benachbarter Länder. Zur Beobachtung, Problemanalyse und -bewältigung müssen entsprechende Akteure grenzüberschreitend vor allem Informationen austauschen, Strategien und Konzepte abstimmen, aber auch Maßnahmen und deren Umsetzung abgleichen. Dazu müssen auch Teilräume einzelner Staaten wie Bundesländer oder Departements Regionen oder auch Kommunen – möglicherweise durch Staatsverträge – autorisiert sein, direkt zu kooperieren. Unmittelbare Durchgriffe der Europäischen Kommission auf Regionen oder Kommunen sind dabei allerdings zu vermeiden. Das würde das Subsidiaritätsprinzip und die Handlungsfähigkeit der Kommunen stärken. Problemebeobachtung und -bewältigung werden in diesem Multilevel-Governance-System koordiniert.

1

Sechs Prioritäten des Entwurfs der erneuerten Territorialen Agenda

<p>Ein gerechtes Europa</p>  <p>das allen Orten und Menschen Zukunftsperspektiven bietet</p>	<p>Ausgewogenes Europa Ausgewogenere Raumentwicklung mithilfe der Vielfalt Europas</p>
	<p>Funktionale Regionen Konvergente lokale und regionale Entwicklung, weniger Ungleichheit zwischen den Orten</p>
	<p>Integration über Grenzen hinweg Leichteres Leben und Arbeiten über Landesgrenzen hinweg</p>
<p>Ein grünes Europa</p>  <p>das gemeinsame Lebensgrundlagen schützt und gesellschaftliche Transformation gestaltet</p>	<p>Gesunde Umwelt Bessere ökologische Lebensgrundlagen, klimaneutrale und widerstandsfähige Städte und Regionen</p>
	<p>Kreislaufwirtschaft Eine starke und nachhaltige lokale Wirtschaft in einer globalisierten Welt</p>
	<p>Nachhaltige Verbindungen Nachhaltige digitale und physische Konnektivität von Orten</p>

Quelle: BBSR

Literatur

BBK – Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 2020: 10 Jahre „KRITIS-Strategie“. Einblicke in die Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2020: Vorsorgendes Risikomanagement in der Regionalplanung. Handlungshilfe für die Regionalplanung. Bonn.

Chen, Jarvis T.; Krieger, Nancy, 2021: Revealing the unequal burden of COVID-19 by income, race/ethnicity, and household crowding: US county vs ZIP code analyses. In: Journal of Public Health Management and Practice 27 (1): S43–S56.

Der Ad-hoc-Arbeitskreis „Pandemie und Raumentwicklung“ der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft betrachtete die raumrelevanten Auswirkungen der Coronakrise kritisch, multidisziplinär und integrativ. Die Mitglieder tauschten Beobachtungen aus verschiedenen Disziplinen aus: Raumentwicklung, Öffentlicher Gesundheitsdienst, Epidemiologie, Public Health, Ökonomie und Sozialwissenschaften. Diese bezogen sich auch auf europäische Grenzräume. Dazu führten sie Handlungsempfehlungen aus inter- und transdisziplinären Perspektiven zusammen. Diese richten sich an die unterschiedlichen Handlungsebenen der Raumentwicklung und -planung und wurden im Positionspapier der ARL 118 im Februar 2021 veröffentlicht.

Mitglieder des ARL-Ad-hoc-Arbeitskreises:

Prof. Dr. med. Mazda Adli, Fliedner Klinik Berlin & Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie (CCM), Charité – Universitätsmedizin Berlin

Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart, ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Leitung des Ad-hoc-Arbeitskreises)

Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann, KJB.Kom – Kommunalforschung, Beratung, Moderation und Kommunikation, Berlin

Prof. Dr. Janos Brenner, TU Budapest, Zentrum für soziale und räumliche Studien

Prof. Dr. Gabriele Bolte, Universität Bremen, Institut für Public Health und Pflegeforschung (IPP)

Dr. Stefan Gärtner, Westfälische Hochschule, Institut Arbeit und Technik

Andrea Hartz, agl Hartz • Saad • Wendl – Landschafts-, Stadt- und Raumplanung, Saarbrücken

Carola Havekost, Oldenburgische Industrie- und Handelskammer, Geschäftsbereiche Handel, Dienstleistungen, Tourismus, Stadtentwicklung/Gründung und Förderung

Prof. Dr. Dietrich Henckel, TU Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung; Deutsche Gesellschaft für Zeitpolitik

Prof. Dr. Heike Köckler, Hochschule für Gesundheit Bochum, Department of Community Health

Prof. Dr. Caroline Kramer, KIT/Karlsruher Institut für Technologie, Institut für Geographie und Geoökologie, Humangeographie

Dr. Sebastian Krätzig, ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Geschäftsführung des Ad-hoc-Arbeitskreises)

Dr. Gesa Matthes, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Verkehr und Mobilitätswende

Dr. Sebastian Völker, Kassenärztliche Vereinigung Westfalen-Lippe, Stabsbereich Unternehmensentwicklung

Dr. Ralf Winter, Gesundheitsamt Bochum

Impulse von: **Anne Janz**, Staatssekretärin im Hessischen Ministerium für Soziales und Integration

VERFLECHTUNGSSENSIBLE MAßNAHMENRÄUME

Lehren aus dem Umgang mit der COVID-19-Pandemie
in der Doppelstadt Frankfurt (Oder) und Słubice

Dieser Beitrag beleuchtet den Umgang mit der Coronakrise aus der Perspektive einer sozialwissenschaftlich-interdisziplinären Grenzforschung. Die Autoren thematisieren die raum-zeitliche Dimension der Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie und analysieren disruptive Effekte auf grenzüberschreitende Verflechtungsräume am Beispiel der Doppelstadt Frankfurt (Oder) und Słubice an der deutsch-polnischen Grenze.





Dr. Norbert Cyrus

ist Mitglied des Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION und beschäftigt sich mit den sozialen Dimensionen grenzüberschreitender Flucht- und Migrationsbewegungen.
cyrus@europa-uni.de

Dr. Peter Ulrich

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung und am Fachgebiet Regionalplanung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg sowie Mitglied des Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION. Er untersucht und vergleicht grenzüberschreitende Kooperationsprozesse im deutsch-polnischen Grenzraum mit anderen EU-Grenzregionen.
peter.ulrich@leibniz-irs.de

Strategien der Begrenzung zur Pandemiebekämpfung

Territoriale Verwaltungen müssen sich nicht nur mit ortsgelundenen Sachverhalten auseinandersetzen, sondern auch mit räumlich ungebundenen, fluiden Prozessen (vgl. Blatter 2004). Die grenzüberschreitende Zirkulation von Waren, Menschen, Kapital und Dienstleistungen ist elementares Strukturelement der heutigen Welt, die in sozialwissenschaftlichen Analysen als globalisiert, vernetzt oder flüchtig beschrieben wird (vgl. Appadurai 1998; Beck 2007; Castells 2017; Bauman 2003). Da sich das SARS-CoV-2-Virus über menschliche Kontakte verbreitet, ist die räumliche Mobilität von Menschen der entscheidende Faktor für die Ausbreitung der Pandemie. Maßnahmen, die die Mobilität begrenzen und damit Kontaktmöglichkeiten reduzieren sollen, bilden ein zentrales Element nichtpharmazeutischer Interventionen (NPI) zur Pandemiebekämpfung.

Zur Kontaktreduzierung werden verschiedene Ansätze verfolgt. Regierungen können unter anderem konkrete Vorgaben über die Art und Weise sowie maximale Anzahl an Personen für ein Zusammentreffen im öffentlichen und teilweise im privaten Raum erlassen. Neben dem Zugang zu Gebäuden und Orten können Beschränkungen der Mobilität auch größere, administrativ definierte Räume betreffen. Beispielsweise können das Betreten und der Zugang zu einem Stadtgebiet, Landkreis, Bundesland oder Staatsgebiet untersagt oder Einschränkungen und Kontrollen unterworfen werden. Mobilitätsbegrenzende Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie lassen sich auf einen großen gemeinsa-

men Nenner bringen: Sie ziehen neue und verdichten bestehende Grenzen der räumlichen Mobilität.

Die Verdichtung senkt die Durchlässigkeit, indem Funktionen von bestehenden Grenzen verschärft oder zusätzlich neue Grenzen zugewiesen werden. In der Coronakrise kommt der Strategie der Verdichtung bestehender Grenzen eine wichtige Rolle zu. Am deutlichsten zeigt sich dies an den Staatsgrenzen. Das überrascht nicht, da nationale Kollektive auf der ganzen Welt Staatsgrenzen als Schutz vor drohenden Gefahren von außen ansehen (vgl. Brown 2018; Betz 2019). Zu Beginn der Pandemie verschärften beinahe alle Regierungen die Einreisebestimmungen und Personenkontrollen. Auch die nationalen Grenzen innerhalb des Schengenraums wurden zu Orten der Grenzkontrolle – was nähräumliche Verflechtungen in Grenzregionen unterbrach (vgl. Ulrich/Cyrus/Pilhofer 2020; Wille/Kanesu 2020). Aber auch an subnationalen administrativen Grenzen lassen sich blockierende Maßnahmen durchführen – Beispiele dafür sind die zeitweise verhängten Einreisebeschränkungen an den Grenzen des Bundeslands Mecklenburg-Vorpommern und des brandenburgischen Landkreises Ostprignitz-Ruppin (vgl. Cyrus/Ulrich 2020: 4). Durch kleinräumige Quarantänen und Lockdowns entstehen in der Pandemiebekämpfung aber auch neue Grenzen, wenn Personen das Haus nicht mehr verlassen dürfen oder ganze Wohnkomplexe, Krankenhäuser, Altenpflegeheime oder Unterkünfte von Flüchtlingen oder Saisonkräften unter Quarantäne gestellt werden. Auch über Ausgangssperren, einen beschränkten individuellen Bewegungsradius und geschlossene Gebäude ziehen Regierungen neue Grenzen.



Foto: iStock.com/Stadtratte

Neue Grenzen zur Pandemiebekämpfung: zum Beispiel, wenn Altenheime unter Quarantäne stehen

Raum-zeitliche Ungleichheiten

Die Festlegung und Umsetzung von NPI erfolgt grundsätzlich innerhalb eines geografisch fixierten Maßnahmenraums. Dieser ist in der Regel deckungsgleich mit einem bereits bestehenden territorial-administrativen Raum, der jedoch kein autarkes Gebiet umfasst. Vielmehr ist er mit dem Umland mehrdimensional verflochten und auf nähräumliche Mobilität als Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Lebens angewiesen. Studien belegen, dass die Strategien der Begrenzung wirken, insbesondere wenn sie früh und konsequent umgesetzt werden (vgl. Beach/Clay/Saavedra 2020; Iezadi et al. 2020; Pozo-Martin/Cristea/El Bcheraoui 2020; Seale et al. 2020; Markel et al. 2007). Einer konsequenten Umsetzung der Strategien sind aber Grenzen gesetzt, da sie massiv in

Freiheitsrechte eingreifen und dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit unterliegen (vgl. Worschech 2020; Hong/Hwang/Park 2020; Bossong 2020). Zudem beeinträchtigen die Maßnahmen das Funktionieren von „systemrelevanten“ Bereichen und den Fortbestand der gesellschaftlichen Ordnung (vgl. Stegbauer/Clemens 2020).

Ein großer Anteil systemrelevanter Produktionstätigkeiten und Dienstleistungen ist ortsgebunden und körperbezogen und kann nur in Präsenz erbracht werden. Prinzipiell führen Lockdown-Maßnahmen zu wirtschaftlichem Stillstand sowie sozialen und psychischen Belastungen, die bei längerer Dauer irreversible Schäden verursachen können (vgl. Glückler 2020; Haug et al. 2020). Um solche Schäden zu begrenzen, werden mobilitätsbegrenzende Maßnahmen nur mit zeitlich und räumlich beschränkter Geltung umgesetzt. Die ortsbezogene Umsetzung von NPI erfolgt daher zu unterschiedlichen Zeiten, dauert unterschiedlich lang und ist unterschiedlich intensiv (vgl. Kapitsinis 2020). Diese raum-zeitlichen Ungleichheiten ermöglichen es dem Virus aber, weiter zu zirkulieren und konterkarieren die Nachhaltigkeit der Maßnahmen. Unter den Bedingungen der Transnationalisierung sozialer und politischer Beziehungen, der Globalisierung ökonomischer Verflechtungen und der Etablierung von grenzüberschreitendem Tourismus und Fernreisen kommt es bei verfrühter Sorglosigkeit zur wellenartig wiederkehrenden Ausbreitung des Virus (vgl. Niewiadomski 2020; OECD 2020; Glückler 2020; Böhme/Besana 2020).

Die raum-zeitliche Ungleichheit der „flüchtigen“ Virusverbreitung und der örtlichen NPI führt zur epidemiologischen Unterscheidung zwischen Risikogebieten, Hochrisikogebieten und Gebieten, die nicht mehr als Risikogebiete gelten. Diese Klassifizierung zielt auf internationale Mobilität und bezieht sich auf ein nationalstaatliches Territorium. Sie kann aber auch Großregionen, subnationale Gebietskörperschaften, einzelne Kommunen oder kleinräumig Gebäudekomplexe und Kollektive betreffen.

Von der Risikoklassifizierung hängen Art, Intensität und Kombination der in einem Raum umgesetzten mobilitätsbegrenzenden Maßnahmen ab. Unter den Bedingungen von Nichtwissen und Unsicherheit sind solche Maßnahmen nur in Dosierung und kluger Kombination mit anderen Maßnahmen erfolgsversprechend. Dabei ist auch auf gesellschaftliche Akzeptanz und politische Kritik einzugehen (vgl. Kirchler et al. 2020; Svensson 2020). Um nachteilige Effekte zu vermeiden, werden Maßnahmen nicht nur räumlich und

zeitlich begrenzt, sondern auch durch kategoriale Ausnahmebestimmungen flexibilisiert. So gelten Ausnahmen für Personenkategorien, die triftige Gründe haben oder systemrelevante Berufe ausüben, wobei die Eigenschaft einer Systemrelevanz teilweise erst in einem gesellschaftlichen Aushandlungsprozess zugewiesen wird. Sie dürfen die Grenzen der Maßnahmenräume bei Einhaltung der Hygiene- und Abstandsregeln in beide Richtungen überqueren. Diese Ausnahmen, die nach dem „Wozu“ fragen, ermöglichen die Aufrechterhaltung der als systemrelevant anerkannten Mobilität in Verflechtungsräumen.

Anders als die NPI im Inland, die mit der Anerkennung „triftiger Gründe“ einer funktionalen Logik folgen, dominiert an staatlichen Außengrenzen eine räumliche Logik des „Woher“. Hier geht es vorrangig um das Verhindern der Einreisen aus Risiko- oder Hochrisikogebieten. Dabei werden nicht unbedingt explizite Einreiseverbote erlassen, sondern zumeist Einreisebestimmungen verschärft. Wichtige Instrumente zur Kontrolle sind dabei unter anderem die Pflicht zur digitalen Ankündigung der Einreise, die Vorlage eines aktuellen negativen Schnelltests und die Pflicht, sich nach der Einreise für zehn bis 14 Tage in Quarantäne zu begeben. Vor allem die zuletzt genannte Maßnahme macht kurzfristigen grenzüberschreitenden Tourismus und Geschäftsverkehr unattraktiv und verringert die Durchlässigkeit der Grenzen effektiv.

Die unterschiedliche Priorisierung von Logiken führt dort zu Verwerfungen, wo sich eine vorrangig nach dem „Woher“ regulierte nationale Grenze durch einen Verflechtungsraum zieht. In dieser Konstellation werden die bestehenden Verbindungen rigoroser unterbrochen, als es im Inland der Fall ist und die Grenzregion wird für das politische Zentrum zur Peripherie (vgl. Jańczak 2020). Aus der Perspektive der betroffenen Bevölkerung in Grenzregionen ist die Verdichtung der nationalen Grenze dagegen eine ungleiche Behandlung, wie entsprechende Proteste in den deutschen Grenzregionen verdeutlichen (vgl. Cyrus 2020; Beurskens/Miggelbrink/Renner 2020; Svensson 2020; Wille/Kanesu 2020). Aber auch Regierungen äußern Kritik, wenn sie eigene nationale Interessen durch die von einer anderen Regierung einseitig nach der Logik des „Woher“ verfügte Grenzverdichtung als verletzt ansehen.

Auch vor dem Hintergrund der großen symbolischen Bedeutung der Euroregionen stellt sich die Frage, wie sich der Bevölkerungsschutz mit der Realität grenzüberschreitender Verflechtungsräume harmonisieren lässt.

Das Beispiel der Doppelstadt Frankfurt (Oder) und Słubice

Grenzregionen machen etwa 40 % der EU-Fläche und mehr als 30 % der EU-Bevölkerung aus (vgl. Beck 2017: 343). Die Europäische Union, aber auch nationale und subnationale Regierungen fördern grenzüberschreitende Kooperationen mit vielfältigen Programmen. Aktuelle Studien belegen, dass die politisch gewünschte Verflechtung über die Binnengrenzen der EU (und teilweise auch Außengrenzen) seit einigen Jahren tatsächlich intensiver werden (vgl. Hartz/Damm/Köhler 2010; Kluge/Schwarze/Spiekermann 2017).

Für den deutsch-polnischen Grenzraum bildet das deutsch-polnische Nachbarschaftsabkommen von 1991 die Grundlage. Inzwischen bestehen vier Euroregionen entlang der Oder und Neiße: Pomerania, Pro Europa Viadrina, Spree-Neisse-Bober und Neisse-Nisa-Nysa. Darüber hinaus werden aus Interreg-Programmen grenzüberschreitende Projekte unterschiedlicher Art finanziert, die den „wirtschaftlichen, territorialen und sozialen Zusammenhalt“ (Art. 174 AEUV) der Grenzregion fördern. Auf Ebene der Bundesländer und Woiwodschaften entstand 2006 mit der Oder-Partnerschaft ein Forum zur Stärkung wirtschaftlicher Kooperation.

Schließlich gibt es auch auf lokaler Ebene Bemühungen, Kooperationen und Verflechtungen aufzubauen und zu intensivieren. Vor dem Hintergrund einer bewegten Geschichte vereinbarten die seit 1945 getrennten Städte Guben und Gubin sowie Görlitz und Zgorzelec im Jahr 1998 Projekte des „Town Twinning“ (vgl. Jajeśniak-Quast/Stokłosa 2000; Schultz 2005; Opilowska 2011). Die Städte Frankfurt (Oder) und Słubice folgten 2010. Bis 1945 hatten die Orte an den gegenüberliegenden Ufern der Oder eine Gemeinde auf deutschem Gebiet gebildet. Zwischen 1945 und 1989 gehörte Frankfurt (Oder) dann zur DDR und Słubice zur Volksrepublik Polen. Mit der Wiedervereinigung begann eine Zeit der Annäherung, die mit dem Beitritt Polens zur EU (2004) und zum Schengener Abkommen (2007) schließlich zum vollständigen Abbau der Grenzkontrollen auf der Stadtbrücke führte (2011) und den ungehinderten Verkehr zwischen beiden Städten ermöglichte (vgl. Ulrich 2020a). Die Durchlässigkeit der Grenze begünstigt die Intensivierung grenzüberschreitender wirtschaftlicher, sozialer und gesellschaftlicher Verflechtungen und ihre politische Institutionalisierung.

Grenzüberschreitende Verbindungen

An dieser Stelle können wir nur selektiv auf einige grenzüberschreitende Verflechtungen der Doppelstadt Słubice-Frankfurt (Oder) hinweisen. Die weitreichendste Form der Zusammenarbeit findet zwischen den Stadtverwaltungen

statt, die im Jahr 2010 mit der Gründung des gemeinsamen Kompetenzzentrums institutionalisiert wurde. Das Kompetenzzentrum ist unmittelbar in den Ressorts der beteiligten Bürgermeister angesiedelt, die sich mindestens einmal monatlich treffen.

Diese „top-down organized governance“ (Jańczak 2011: 44) wird durch die nationalen Regierungen und EU-Förderungen unterstützt und auf lokaler Ebene in gemeinsamen Kommissionen, Sitzungen und Handlungsplänen umgesetzt. Zivilgesellschaft und Bürgerschaft beider Teilstädte sind partizipativ in die Ausarbeitung und Verabschiedung der Handlungspläne eingebunden, die eine langfristige strategische Ausrichtung der Stadtentwicklung in einen grenzüberschreitenden Horizont stellen (vgl. Ulrich/Krzymski 2018). Beiden Gemeinden dient das Motto „Ohne Grenzen – Bez Granic“ seit 2012 als offizielles Logo (vgl. Jańczak 2011: 44). Der Handlungsplan 2020–2030 entwirft die Vision einer weiter zusammenwachsenden Doppelstadt, wobei einige kommunale Einrichtungen jeweils wechselseitig infrastrukturelle Funktionen übernehmen. Im zivilgesellschaftlichen Bereich sind Teilhabe und Engagement von Nichtregierungsorganisationen (NROs) sowie zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren beiderseits der Grenzen groß. Einen besonderen Ausdruck finden diese Verbindungen in der aktionskünstlerischen Initiative Słubfurt, die die kulturellen, historischen und sozialen Gemeinsamkeiten betont und die Grenze als ein verbindendes und weniger als ein trennendes Element in Szene setzt (vgl. Jańczak 2011: 44; Kunath 2018).

Über die erwähnten institutionellen Verbindungen hinaus werden die Städte auch durch grenzüberschreitende Infrastrukturen und Prozesse verbunden. So hat die Doppelstadt eine grenzüberschreitende Buslinie eingerichtet und betreibt ein gemeinsames Fernwärmesystem (vgl. Ulrich/Krzymski 2018: 167 ff.). Nach Schätzungen des Frankfurt-Słubicer Kooperationszentrums hatten Ende 2018 etwa 2.500 polnische Staatsangehörige in Frankfurt (Oder) und etwa 300 Deutsche in der Gemeinde Słubice ihren Wohnsitz. Etwa 500 polnische Kinder und Jugendliche im Alter von 0 bis 18 Jahren waren in Frankfurt (Oder) gemeldet. Insgesamt rund 14 % der Lernenden an Frankfurter Schulen lernten im Schuljahr 2018/2019 im Unterricht oder im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft Polnisch. In Słubice lernte etwa die Hälfte der Schülerinnen und Schüler Deutsch (vgl. Becker/Majchrzak 2019). Auch im wirtschaftlichen Bereich sind die Verflechtungen intensiv. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten polnischen Grenzpendlerinnen

und -pendler in der Stadt Frankfurt (Oder) lag zum 30. Juni 2019 insgesamt bei 1.416 Personen (vgl. Seibert/Wiethölter 2020: 14). Grenzüberschreitende Verbindungen gibt es in der Doppelstadt aber auch bei Handel und Dienstleistungen. Laut Schätzungen wird der Umsatz des Einzelhandels in Frankfurt zu 20 % durch polnische Kundinnen und Kunden erzielt. In Stubice wiederum tragen Deutsche zu 50 % des Einzelhandelsumsatzes bei (vgl. Bollmann/Pyrgiel 2014).

Grenzverdichtung im deutsch-polnischem Grenzraum im Zuge der Coronakrise

Nach dem Ausbruch der Pandemie haben Regierungen weltweit die Einreisebestimmungen verschärft und Kontrollmaßnahmen wieder eingeführt. Da Deutschland früher als Polen zum Risikogebiet wurde, war es im Fall der deutsch-polnischen Grenze die polnische Regierung, die am 15. März 2020 mit einem Beschluss die Grenze undurchlässiger machte. Ausländerinnen und Ausländer, die nicht dauerhaft in Polen wohnen, durften die Grenzen nicht überschreiten. Zurückkehrende polnische Staatsangehörige und in Polen lebende Ausländerinnen und Ausländer mussten sich nach der Einreise für 14 Tage in Quarantäne begeben. Polnische Grenzpendlerinnen und -pendler blieben von diesen Bestimmungen zunächst ausgenommen. Am 27. März 2020 wurde die Quarantänepflicht jedoch auch auf sie ausgeweitet. Das verhinderte insgesamt 37 Tage lang tägliche grenzübergreifende Mobilität. Betroffen waren auch Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen (vgl. Ulrich 2020b: 49). Auf deutscher Seite wurde versucht, polnische Grenzpendlerinnen und -pendler zu halten, indem die Landesregierungen von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen den Unternehmen Tagegelder für die zusätzlichen Übernachtungskosten anbot.

Am 13. Juni 2020 wurden die Zugangsbeschränkungen und Einreisekontrollen an der deutsch-polnischen Grenze aufgehoben. Bis Ende Januar 2021 blieb die Grenze unter Einhaltung der örtlich geltenden Bestimmungen durchlässig. Mit der Einstufung Polens als Risikogebiet durch die deutschen Behörden wurden dann die Einreisebeschränkungen – diesmal von der deutschen Seite – verschärft. Nunmehr blieben Grenzpendlerinnen und -pendler aber ausdrücklich ausgenommen (Stand 17. Februar 2021).

Die Folgen der verschärften Einreisebestimmungen und wieder eingeführten Grenzkontrollen waren im Frühjahr 2020 unmittelbar zu spüren: An den deutsch-polnischen Grenzübergängen gab es zeitweise Wartezeiten von vier bis



Fotos: P. Ulrich

Im Frühjahr 2020 wurde der offene Zugang nach Słubice durch provisorische Barrieren und Zelte zur Durchführung zeitweise unterbrochen. In den folgenden Wochen bildeten sich lange Autoschlangen an der Grenze

fünf Stunden, Lkws stauten sich auf der Autobahn auf einer Länge von 60 bis 70 km (vgl. Ulrich 2020b: 49). Der nahräumliche Pendelverkehr war nicht mehr möglich. Das verhinderte auch die Praxis des täglichen Überquerens der Grenze zum Besuch von Schule und Universität, zur Ausübung einer Beschäftigung oder dem Besuch von Freunden sowie Familie (vgl. Abraham-Dieffenbach 2020; Opitowska 2020).

In der Folge kam es – wie auch in anderen deutschen Grenzregionen – ab Mitte April 2020 zu öffentlichen Protesten der Bevölkerung (vgl. Cyrus 2020; Wille/Kanesu 2020). Am 22. April brachte sie an beiden Ufern der Oder Banner an, die jeweils zweisprachig die Gefühlslage mitteilten: „Im Herzen vereint und gemeinsam stark. Wir sehen uns bald wieder! Razem łątowiej przetrwać najtrudniejsze chwile. Do zobaczenia wkrótce!“. Am 24. April 2020 forderten Bürgerinnen und Bürger auf beiden Seiten der Stadtbrücke von Frankfurt (Oder) und Słubice bei einem friedlichen Protest eine Lockerung der Beschränkungen und baldige Öffnung des Grenzübergangs (vgl. Hennig 2020: 8). Es folgten weitere öffentliche Kundgebungen, auch mit Beteiligung lokalpolitischer Entscheidungsträgerinnen und -träger. Die Proteste

und Solidaritätsbekundungen auf beiden Seiten der Grenze blieben nicht wirkungslos: Zum 4. Mai 2020 wurde die Quarantänepflicht für Grenzpendlerinnen und -pendler wieder aufgehoben. Damit wurde von der Logik des „Woher“ wieder zur Logik des „Wozu“ umgestellt. Anwohnerinnen und Anwohner der Doppelstadt feierten die wiedergewonnene Durchlässigkeit auf der Stadtbrücke vom 12. auf den 13. Juni zu mitternächtlicher Stunde. Dabei richtete der Bürgermeister von Frankfurt (Oder) René Wilke eine deutliche Botschaft an die nationalen Regierungen: „Hoffentlich werden wir nie wieder getrennt“. Und er fügte an: „Ich hoffe ganz stark, dass wir hier heute auch das Signal aussenden: Das dürft ihr uns nicht nochmal antun. Ich hoffe, dass das in Warschau und Berlin ankommt“ (zitiert in Cyrus 2020).

Überlegungen zum verflechtungssensiblen Bevölkerungsschutz

Der Schutz der Bevölkerung vor Gefahren und die Herstellung von Sicherheit zählen zu den Kernaufgaben staatlichen Handelns. In Deutschland sind Verwaltungen und Akteurinnen und Akteure auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene am Bevölkerungsschutz beteiligt (vgl. Voßschmidt 2018). Die konkrete Ausstattung und Gestaltung des Bevölkerungsschutzes beruht auf politischen Entscheidungen, die aufgrund einer Risikoeinschätzung möglichen Krisen „Vorsorge-Priorität“ zuspricht. Eine solche Priorisierung ist unumgänglich, da die Kosten einer angemessenen Vorbereitung auf alle nur erdenklichen Ereignisse die zur Verfügung stehenden Ressourcen bei Weitem übersteigen. Um das Eintrittsrisiko einer Gefährdung besser einschätzen zu können, wird die Auswertung der Erkenntnisse aus systematischer Vorausschau empfohlen (vgl. Brozus 2020: 3 f.).

Die Einschätzungen und darauf aufbauenden Entscheidungen fallen aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen und Bedingungen in den Gesellschaften aber jeweils spezifisch aus. Es braucht daher räumlich differenzierte Pläne (vgl. OECD 2020: 2). Dabei ist auch darauf zu achten – wie das von uns betrachtete Fallbeispiel verdeutlicht –, dass politische Spannungsverhältnisse zunehmen, wenn die Strategien der Begrenzung mit der Lebenswirklichkeit intensiver Verflechtungen nicht abgestimmt sind. Ein möglicher Ansatz wäre es, grundsätzlicher und prophylaktisch für den Fall einer Verdichtung nationaler Grenzen grenzüberschreitende Verbindungen als Ausnahmetatbestände nach der Logik des „Wozu“ zuzulassen.

Eine weitergehende Möglichkeit besteht darin, dass verflochtene Gemeinden einen gemeinsamen Maßnahmenraum bilden. Dabei sollten die vorgegebenen administrativen Grenzen nicht unhinterfragt übernommen werden. Bächtold/Hoffmann-Bohner/Keller (2012: 12) regen in einem Gutachten zur deutsch-schweizerischen Raumplanung an, nicht mehr selbstverständlich von bestehenden politisch-administrativen Grenzen auszugehen, sondern politisch mehr in funktionalen und damit auch wirtschaftsrelevanten Raumkategorien zu denken und zu handeln: „ungeachtet der bestehenden politisch-administrativen Grenzen“.

Es kann wirtschaftlich und politisch überzeugender sein, die Grenzen eines Maßnahmenraums zur Pandemiebekämpfung entlang der Ränder grenzüberschreitender Verflechtungsräume zu ziehen. Um diese zu bestimmen, ließen sich bereits vorhandene Daten zur Verflechtung (vgl. Kluge/Schwarze/Spiekermann 2017; Schmidt-Seiwert et al. 2020) und ergänzende spezifische GPS-Daten verwenden (vgl. Kafi/Gibril 2016).

Zur rechtlichen Grundlegung verflechtungssensibler grenzüberschreitender Maßnahmenräume sei unter anderem auf das Madrider Abkommen des Europarats von 1980 hingewiesen (Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften). Als konkrete Rechtsform für grenzüberschreitende Aktivitäten kommt zum Beispiel die Gründung

von „Verbänden für euroregionale Zusammenarbeit“ (VEZ) in Frage. Sie lässt sich allerdings im deutsch-polnischen Kontext nicht einsetzen, da nicht alle Zusatzprotokolle des Madrider Abkommens unterzeichnet wurden. Die EU führte für grenzübergreifende privatwirtschaftliche Aktivitäten 1985 die Rechtsform der „Europäischen wirtschaftlichen Interessenvereinigung“ (EWIV) ein und für langfristige Kooperationsformen von territorialen Gebietskörperschaften über Grenzen hinweg 2006 den „Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ). Sie geben grenzüberschreitenden Initiativen eine eigene Rechtspersönlichkeit und somit erhöhte Handlungsfähigkeit (vgl.

Krzymuski/Kubicki/Ulrich 2017). Die Gründung eines EVTZ bietet sich als ein Rahmen an, um spezielle und funktionale Aufgaben des grenzübergreifenden Vorsorgesektors im Bereich der „Dienstleistungen von allgemeinem und wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) effizienter und effektiver zu erbringen. Seit der europäischen Verwaltungsreform 2013 können EVTZ auch DAWI koordinieren und somit funktionale grenzübergreifende Cluster bilden. Damit gibt es eventuell eine Rechtsform, die es Gemeinden und Regionen in Grenzgebieten ermöglicht, dem Maßnahmenraum des Bevölkerungsschutzes grenzüberschreitend einen verflechtungssensiblen Zuschnitt zu geben.

Schlussfolgerung

Die Analyse der raum-zeitlichen Dimensionen von COVID-19-Ausbreitung und NPI verweist auf die Anforderungen raumplanerischer Verflechtungssensibilität. Grenzen zwischen Maßnahmenräumen zum Zweck des Bevölkerungsschutzes zu ziehen und damit vorgegebene administrativ-politische Grenzen ohne Rücksicht auf bestehende Verflechtungen einfach zu übernehmen, ist mit sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kosten verbunden, die unnötig hoch sind. Denn unterbrochene grenzüberschreitende Verbindungen in einem lokalen Nahraum nach der Logik des „Woher“ beeinträchtigen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit massiv und erzeugen bei der Bevölkerung Unverständnis und Protest. Mit Ausnahmeregelungen für spezifische – zum Beispiel als systemrelevant eingestufte – Personenkategorien, die auf der Logik des „Wozu“ beruhen, lassen sich diese Kosten verringern, aber nicht vermeiden. Die Bildung verflechtungssensibler Maßnahmenräume ist ein weiterer Ansatz, um wirtschaftliche und soziale Folgekosten von NPI zu reduzieren – insbesondere in Grenzregionen, aber auch

in Verflechtungsräumen im Inland. Eine raumplanerische Orientierung an Verflechtungen, die auch die grenzüberschreitenden Belange von Euroregionen stärker berücksichtigt und rechtlich verankert, befördert die europäische Integration. Sie adressiert die grundsätzliche Zukunftsfrage, wie sich die Konstellation raumgebundener Verwaltungseinheiten und ortsungebundener Prozesse effizient gestalten und in Einklang bringen lässt.

Die Doppelstadt Frankfurt (Oder) und Stübice wurde übrigens mit dem kommunalpolitischen Preis der „Carl und Anneliese Goerdeler-Stiftung“ ausgezeichnet. Gewürdigt werden die vorbildlichen gemeinsamen Maßnahmen zur Überwindung der coronabedingten Krise: insbesondere die regelmäßigen Absprachen der Bürgermeister per Videokonferenzen, die Einrichtung einer Telefonhotline für Grenzpendlerinnen und -pendler in polnischer Sprache und der Einsatz für grenzüberschreitende Schul- und Internatsbesuche (OSF-TV 2021).

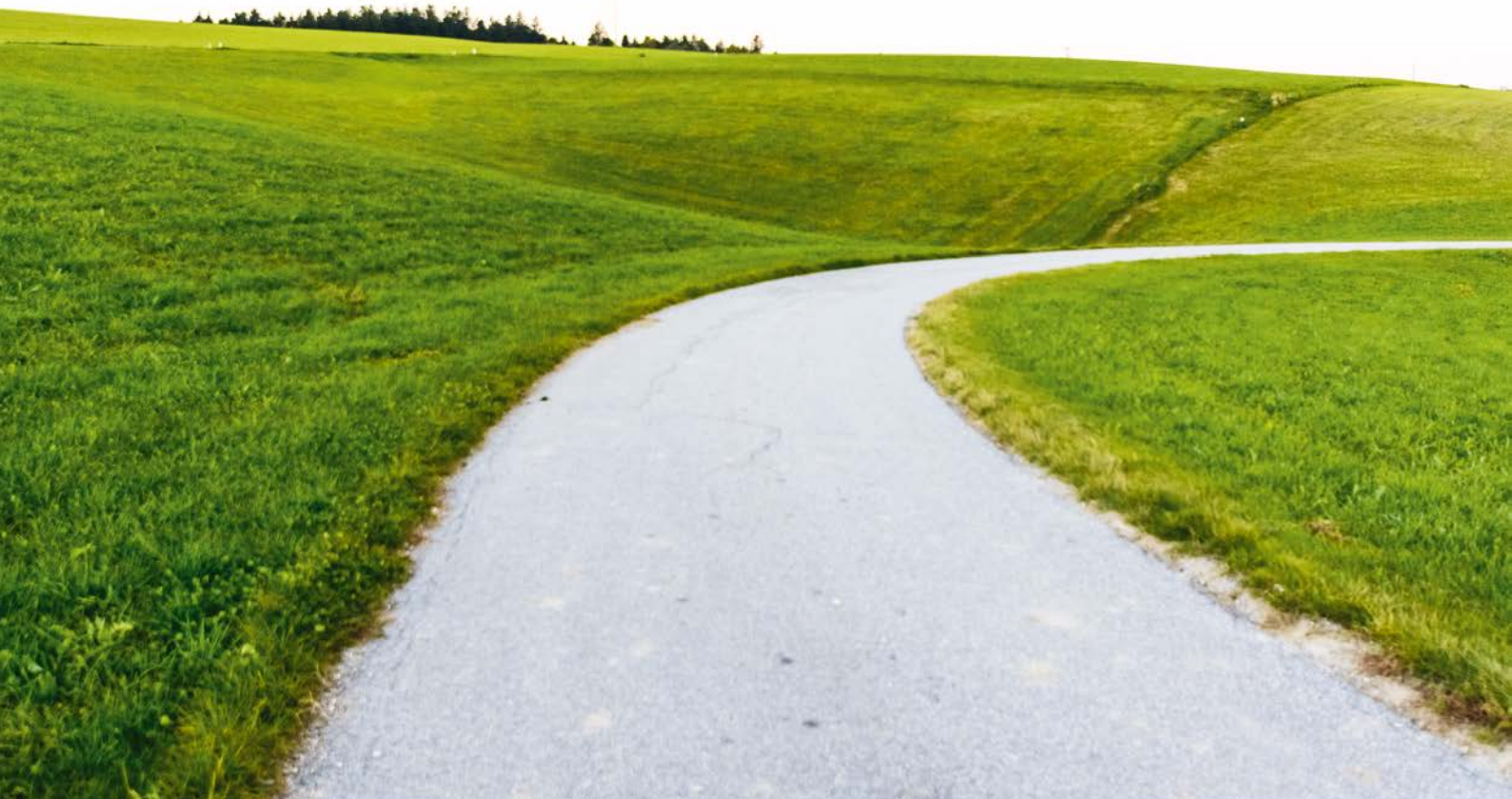
Literatur

Abraham-Dieffenbach, Magdalena, 2020: Corona mit Blick auf und über die Oder. In: Ulrich, Peter; Cyrus, Norbert; Pilhofer, Anne (Hrsg.): Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Schwerpunkt: Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8. Frankfurt (Oder): Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION: 8–11.

Appadurai, Arjun, 1998: Globale Landschaften. In: Beck, Ulrich (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition zweite Moderne): 11–40.

- Bächtold**, Hans-Georg; Hoffmann-Bohner, Karl Heinz; Keller, Peter, 2012: Über Grenzen denken. Grenzüberschreitende Fragen der Raumentwicklung Deutschland-Schweiz. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung (E-Paper der ARL, 15). Zugriff: http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper_der_arl_nr15.pdf [abgerufen am 12.02.2021].
- Bauman**, Zygmunt, 2003: Flüchtige Moderne. Dt. Erstausgabe, 1. Aufl. zum 40-jährigen Bestehen der edition suhrkamp 2003. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beach**, Brian; Clay, Karen; Saavedra, Martin H., 2020: The 1918 Influenza Pandemic And Its Lessons For Covid-19. Working Paper 27673. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass. (NBER Working Paper Serie). Zugriff: <http://www.nber.org/papers/w27673> [abgerufen am 12.02.2021].
- Beck**, Joachim, 2017: Der EVTZ und seine Akteure – Territoriale Entwicklungssteuerung im Kontext transnationaler Institutionenbildung. In: Krzymuski, Marcin; Kubicki, Philipp; Ulrich, Peter (Hrsg.): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit: Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos: 343–368.
- Beck**, Ulrich, 2007: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch, 3867).
- Becker**, Katrin; Majchrzak, Natalia, 2019: Mehrsprachigkeit in der Doppelstadt Frankfurt (Oder) – Słubice. Hrsg. von Stadt Frankfurt (Oder). Frankfurt (Oder).
- Betz**, Hans-Georg, 2019: Facets of nativism: a heuristic exploration. In: Patterns of Prejudice 53 (2): 111–135
- Beurskens**, Kristine; Miggelbrink, Judith; Renner, Nora, 2020: Volatile Grenze. Diskurse und Praktiken der Integration und Desintegration am Beispiel der deutsch-polnischen Grenze. Beitrag zum Online-Symposium „Covid-19 als Zäsur?“ des Arbeitskreises Medizinische Geographie und Geographische Gesundheitsforschung vom 6.–8. Juli 2020. Zugriff: https://wp.med-geo.de/wp-content/uploads/2020/10/COVID19-Zaesur_Beitrag_Beurskens_Miggelbrink_Renner.pdf [abgerufen am 12.02.2021].
- Blatter**, Joachim, 2004: From “Spaces of Place” to “Spaces of Flows”? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. In: International Journal of Urban and Regional Research 28 (3): 530–548.
- Böhme**, Kai; Besana, Flavio, 2020: Understanding the territorially diverse implications of COVID-19 policy responses. Spatial Foresight Briefing 2020: 13. Zugriff: https://www.spatialforesight.eu/files/spatial_theme/spatial/publications/Brief_2020-13_200513.pdf [abgerufen am 12.02.2021].
- Bollmann**, Sören; Pyrgiel, Joanna, 2014: Zwei Länder, zwei Städte, eine Doppelstadt – Cross Border Governance in Frankfurt (Oder) & Słubice. Impulsreferat zum Workshop „Grenzübergreifende Verflechtungen“ im Rahmen der MORO-Konferenz am 14./15.10.2014.
- Bossong**, Raphael, 2020: EU-Grenzsicherung in Zeiten der Pandemie. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Brown**, Wendy, 2018: Mauern. Die neue Abschottung und der Niedergang der Souveränität. Erste Auflage. Berlin: Suhrkamp.
- Brozus**, Lars, 2020: Die Krisen nach „Corona“. Hrsg. v. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Castells**, Manuel, 2017: Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Cyrus**, Norbert, 2020: Grenzen ziehen in Krisenzeiten – temporäre Krisengrenzen statt nationaler Staatsgrenzen. In: Ulrich, Peter; Cyrus, Norbert; Pilhofer, Anne (Hrsg.): Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Schwerpunktthema: Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8. Frankfurt (Oder): Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION: 12–16.
- Cyrus**, Norbert; Ulrich, Peter, 2020: Das Corona-Virus und die Grenzforschung. In: Ulrich, Peter; Cyrus, Norbert; Pilhofer, Anne (Hrsg.): Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Schwerpunktthema: Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8. Frankfurt (Oder): Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION: 3–7.
- Glückler**, Johannes, 2020: Disruption ökonomischer Netze. In: Stegbauer, Christian; Clemens, Iris (Hrsg.): Corona-Netzwerke – Gesellschaft im Zeichen des Virus. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden: 89–96.
- Hartz**, Andrea; Damm, Gerd-Rainer; Köhler, Stefan, 2010: Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume. In: Raumforschung und Raumordnung 68 (6): 499–513.
- Haug**, Nils; Geyrhofer, Lukas; Londei, Alessandro; Dervic, Elma; Desvars-Larrive, Amélie; Loreto, Vittorio et al., 2020: Ranking the effectiveness of worldwide COVID-19 government interventions. In: Nature human behaviour 4 (12): 1303–1312.
- Hennig**, Anja, 2020: The spatial dimension of coronavirus crisis management and the role of subnational actors in the German-Polish border region, European Societies: 1–12.
- Hong**, Seung-Hun; Hwang, Ha; Park, Min-Hye, 2020: Effect of COVID-19 Non-Pharmaceutical Interventions and the Implications for Human Rights. In: International journal of environmental research and public health 18 (1).
- Iezadi**, Shabnam; Azami-Aghdash, Saber; Ghiasi, Akbar; Rezapour, Aziz; Poursaghari, Hamid; Pashazadeh, Fariba; Gholipour, Kamal, 2020: Effectiveness of the non-pharmaceutical public health interventions against COVID-19; a protocol of a systematic review and realist review. In: PLoS one 15 (9), e0239554.
- Jajeński-Quast**, Dagmara; Stokłosa, Katarzyna; Quast, Dagmara Jajesniak, 2000: Geteilte Städte an Oder und Neiße. Frankfurt (Oder) – Słubice, Guben – Gubin und Görlitz – Zgorzelec 1945–1995. Berlin: Berlin-Verl. Spitz (Frankfurter Studien zur Grenzregion, 5).
- Jańczak**, Jarosław, 2011: Cross-border Governance in Central European Border Twin Towns. Between De-bordering and Re-bordering. In: Jarosław Jańczak (Hrsg.): De-bordering, Re-bordering and Symbols on the European Boundaries. Berlin: Logos (Thematicon, 16): 37–52.
- Jańczak**, Jarosław, 2020: The German-Polish border, re-bordering and the pandemic: centers vs. peripheries? In: Ulrich, Peter; Cyrus, Norbert; Pilhofer, Anne (Hrsg.): Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Schwerpunktthema: Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8. Frankfurt (Oder): Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION: 17–19.
- Kafi**, Kamal Muhammad; Gibril, Mohamed Barakat A., 2016: GPS Application in Disaster Management: A Review. In: Asian Journal of Applied Sciences 04 (01): 63–69.

- Kapitsinis, Nikos**, 2020: The underlying factors of the COVID-19 spatially uneven spread. Initial evidence from regions in nine EU countries. In: *Reg Sci Policy Pract* 12 (6): 1027–1045.
- Kirchler, Erich; Pitters, Julia; Kastlunger, Barbara**, 2020: Psychologie in Zeiten der Krise. Eine wirtschaftspsychologische Analyse der Coronavirus-Pandemie. 1. Auflage 2020. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH; Springer (essentials).
- Kluge, Lina; Schwarze, Björn; Spiekermann, Klaus**, 2017: Raumbewachung Deutschland und angrenzende Regionen. Räumliche Strukturen und Verflechtungen. MORO Praxis Heft 11. Hrsg. v. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Berlin.
- Krzymuski, Marcin; Kubicki, Philipp; Ulrich, Peter** (Hrsg.), 2017: Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Kunath, Stefan**, 2018: Weltoffenheit an der deutsch-polnischen Grenze: Wie aus Frankfurt (Oder) und Słubice die Stadt Stubfurt wird. In: *Ost-Journal* (2). Zugriff: <https://www.ost-journal.de/weltoffenheit-an-der-deutsch-polnischen-grenze-frankfurt-oder-slubice-slubfurt-kurzweily> [abgerufen am 12.02.2021].
- Markel, Howard; Lipman, Harvey B.; Navarro, J. Alexander; Sloan, Alexandra; Michalsen, Joseph R.; Stern, Alexandra Minna; Cetron, Martin S.**, 2007b: Nonpharmaceutical interventions implemented by US cities during the 1918-1919 influenza pandemic. In: *JAMA* 298 (6): 644–654.
- Niewiadomski, Piotr**, 2020: COVID-19: from temporary de-globalisation to a re-discovery of tourism? In: *Tourism Geographies* 22 (3): 651–656.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**, 2020: The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. OECD. Geneva. Zugriff: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkko-jaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government [abgerufen am 12.02.2021].
- Opiłowska, Elżbieta**, 2011: Stadt – Fluss – Grenze. Geteilte Städte an der deutsch-polnischen Grenze. In: *Eurostudia* 7 (1–2): 153.
- Opiłowska, Elżbieta**, 2020: The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe? In: *European Societies*: 1–12.
- OSF-TV**, 2021: Auszeichnung für das grenzüberschreitende Corona-Krisenmanagement der Stadt Frankfurt (Oder). Artikel vom 28.01.2021. Zugriff: http://www.osf-tv.de/mediathek/18522/Auszeichnung_fuer_das_grenueberschreitende_Corona_Krisenmanagement_der_Stadt_Frankfurt_Oder.html [abgerufen am 12.02.2021].
- Pozo-Martin, Francisco; Cristea, Florin; El Bcheraoui, Charbel**, 2020: Rapid Review der Wirksamkeit nicht-pharmazeutischer Interventionen bei der Kontrolle der COVID-19-Pandemie. Robert-Koch-Institut. Berlin. Zugriff: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Projekte_RKI/Rapid-Review-NPIs.pdf;jsessionid=103CA7C2C6FD19E4408028AE0C885701.internet092?__blob=publicationFile [abgerufen am 12.02.2021].
- Schmidt-Seiwert, Volker; Duvernet, Claire; Hellings, Anna; Binot, Regine; Kiel, Lukas; Thul, Beatrix**, 2020: Atlas für die Territorial Agenda 2030. Karten zur Europäischen Raumentwicklung. Hrsg. v. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.
- Schultz, Helga**, 2005: Doppelstädte als Laboratorien der Integration. In: Schultz, Helga (Hrsg.): *Stadt – Grenze – Fluss. Europäische Doppelstädte*. Berlin: Spitz: 13–26.
- Seale, Holly; Dyer, Clare E. F.; Abdi, Ikram; Rahman, Kazi M.; Sun, Yanni; Qureshi, Mohammed O. et al.**, 2020: Improving the impact of non-pharmaceutical interventions during COVID-19: examining the factors that influence engagement and the impact on individuals. In: *BMC infectious diseases* 20 (1): 607.
- Seibert, Holger; Wiethölter, Doris**, 2020: Grenzpendler aus Polen in Berlin-Brandenburg. IAB-Regional Berlin Brandenburg 1/2020. Hrsg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Zugriff: http://doku.iab.de/regional/BB/2020/regional_bb_0120.pdf [abgerufen am 12.02.2021].
- Stegbauer, Christian; Clemens, Iris** (Hrsg.), 2020: Corona-Netzwerke – Gesellschaft im Zeichen des Virus. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Svensson, Sara**, 2020: Resistance or Acceptance? The Voice of Local Cross-Border Organizations in Times of Re-Bordering. In: *Journal of Borderlands Studies*: 1–20.
- Ulrich, Peter**, 2020a: Frankfurt-Słubice. In: Wassenberg, Birte; Reitel, Bernard (Hrsg.): *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*: Peter Lang B: 485–487.
- Ulrich, Peter**, 2020b: Impact Assessment of the Challenges and Successes in Coordinating the COVID-19 Crisis on the German-Polish Border: Examples from the Euregion Pro Europa Viadrina, the Frankfurt-Słubice Cooperation Centre and the Southern Part of the Euregion Pomerania. In: Unfried, Martin; Büttgen, Nina; Marks, Saskia (Hrsg.): *Cross-Border Impact Assessment 2020: Dossier 1: The Impact of the Corona Crisis on Cross-border Regions*, Maastricht: Maastricht University: 39–54.
- Ulrich, Peter; Cyrus, Norbert; Pilhofer, Anne** (Hrsg.), 2020: Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Schwerpunkt: Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8. Frankfurt (Oder): Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION.
- Ulrich, Peter; Krzymuski, Marcin**, 2018: Actor's Participation in Cross-Border Governance Structures at the German-Polish Border. Case Studies from the Viadrina Region. In: Wassenberg, Birte (Hrsg.): *Castle-talks on cross-border cooperation. Fear of integration; the pertinence of the border* (Studien zur Geschichte der europäischen Integration (SGEI)): 153–183.
- Voßschmidt, Stefan**, 2018: Sicherheitspolitische Bedrohungen und Risiken und das „geltende“ Recht in der 2. Hälfte des 2. Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts unter besonderer Berücksichtigung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze. Sicherheitspolitik in Zeiten der Uneindeutigkeit. In: Jäger, Thomas; Daun, Anna; Freudenberg, Dirk (Hrsg.): *Politisches Krisenmanagement*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Sicherheit – interdisziplinäre Perspektiven): 107–127.
- Wille, Christian; Kanesu, Rebekka**, 2020: Borders in pandemic times.
- Worschech, Susann**, 2020: Zwischen Zwangspause und Aufblühen: Zivilgesellschaftliches Handeln und demokratische Resilienz in der Pandemie. In: Stegbauer, Christian; Clemens, Iris (Hrsg.): *Corona-Netzwerke – Gesellschaft im Zeichen des Virus*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden: 233–242.



Deutsch-österreichische Staatsgrenze bei Passau

Foto: Sonja Deppisch aus der Serie „Der Kiebitz kurz vorm Übertritt“

BINNENGRENZEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Eine visuelle Annäherung

Dr.-Ing. Sonja Deppisch

forscht und arbeitet zu urbaner und regionaler Resilienz, deren Integration in die Raumplanung sowie zu Umgangsmöglichkeiten der räumlichen Planung mit Unsicherheit und Folgen des Umwelt- und des Klimawandels. Als Fotografin arbeitet sie in der Form künstlerischer und dokumentarischer Langzeitprojekte, darunter eines zur ehemaligen innerdeutschen Grenze sowie das hier in Auszügen vorgestellte Projekt zu den Binnengrenzen der Europäischen Union. info@sonjadeppisch.com

Europa war und ist durch mannigfache Staatsgrenzen gekennzeichnet. Durch den Integrationsprozess der Europäischen Union wandeln diese zunehmend ihren Charakter und es bilden sich auch grenzüberschreitende Regionen heraus. Diese Regionen an den Staatsgrenzen sind unterschiedlich, so unterschiedlich wie die historische Entwicklung dieser Staatsgrenzen sowie weiterer Kontextbedingungen. So kann sich nicht nur der Zeitpunkt unterscheiden, zu dem die jeweilige Staatsgrenze von einer harten EU-Außengrenze zu einer Binnengrenze der Europäischen Union geworden ist (und unter welchen Voraussetzungen). Auch die historische Entwicklung der Grenzziehung selbst oder die soziokulturellen und sprachlichen Hintergründe der Bewohnerinnen und Bewohner der Grenzregionen können sich voneinander abheben.

Vor diesem Hintergrund richtet vorliegender visueller Beitrag den Blick auf die Binnengrenzen der Europäischen Union, am Beispiel Deutschlands und seiner Grenzen mit den europäischen Nachbarn. Die Fotos sind eine kleine Auswahl aus dem Langzeit-Fotoprojekt „Der Kiebitz kurz vorm Übertritt“ der Autorin. Es wurde 2018 begonnen und setzt sich mit den betreffenden Grenzlinien sowie den sie unmittelbar umgebenden Räumen auseinander. Teile des Projekts wurden bereits in Berlin und Augsburg ausgestellt, ohne Hinweis darauf, um welche Grenzen es sich handelt beziehungsweise was konkret auf den Bildern zu sehen ist. Für die Betrachterinnen und Betrachter sollte hauptsächlich die Möglichkeit eröffnet werden, sich selbst damit auseinanderzusetzen, was

eine Grenze, die stets ein Konstrukt ist, bedeuten kann. Oder auch bedeutet, selbst wenn sie nicht sofort erkennbar ist oder die Perspektive unmittelbar von der Grenzlinie aus auf den Grenzraum geworfen wird.

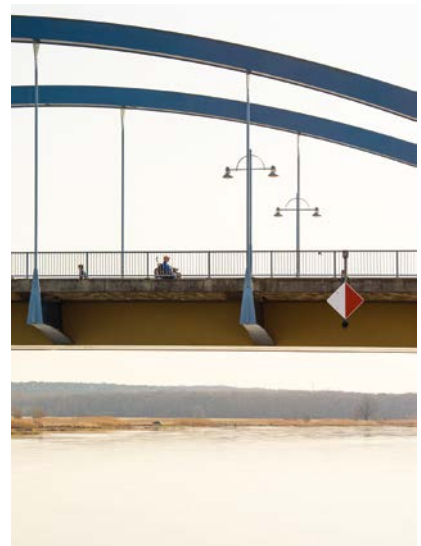
An dieser Stelle jedoch werden die Kontexte und Bezüge deutlicher hervorgehoben, zumal es sich um einem Beitrag zu einem Themenheft zu Grenzregionen handelt. Unverändert bleibt die konzeptionelle Intention des Fotoprojekts, aus dem diese Auswahl hervorgegangen ist: Zu fragen, was Grenzen überhaupt sind, was ihre Eigenschaften, Rollen und Funktionen ausmacht, einerseits als Konstrukt und andererseits mit ihren vielfachen tatsächlichen Funktionen wie zum Beispiel der eingenommenen Ordnungsfunktion (Deppisch 2007: 43 ff.; Ratti 1993: 61; Schmitt-Egner 1998: 42 ff.). Diese Ordnungsfunktion und Rolle als direkte Barriere hat sich für die meisten Abschnitte der Staatsgrenze Deutschlands im Zuge ihrer Charakterisierung als Binnengrenze der Europäischen Union stark gewandelt. Dennoch bleibt sie als indirekte Barriere in Hinsicht auf unterschiedliche Rollen bestehen (Ratti 1993: 63; Deppisch 2007: 45). Diese Barrierefunktion ist mitunter im lebensweltlichen Alltag nicht direkt spürbar und auch nicht unbedingt auf den ersten Blick sichtbar. Dennoch kann diese indirekte Barriere sehr schnell wieder zu einer direkten werden. Das haben die jüngsten Entwicklungen vom sogenannten Wildschweinzaun an der dänischen Grenze bis hin zu tatsächlichen Grenzschießungen zur Eindämmung des COVID-19-Virus gezeigt.

Literatur

Deppisch, Sonja, 2007: Governance in grenzüberschreitenden Regionen: Eine empirische Analyse am Beispiel der österreichisch-bayerischen Euregios. Dortmund.

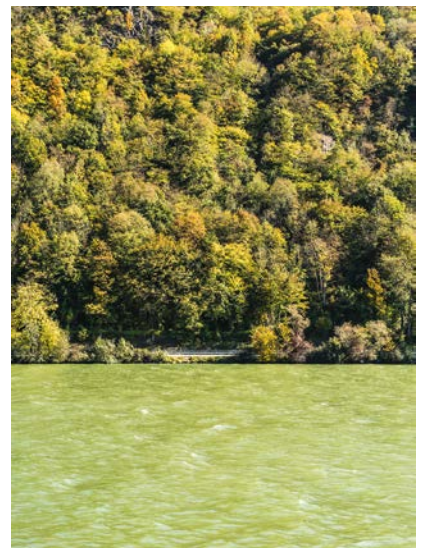
Ratti, Remigio, 1993: How can existing barriers and border effects be overcome? A theoretical approach. In: Cappelin, Riccardo; Batey, Peter W. J. (Hrsg.): Regional networks, border regions and European Integration. London: 60–69.

Schmitt-Egner, Peter, 1998: „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ (GZA) in Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und Strategie transnationaler Praxis. Anmerkungen zur Theorie, Empirie und Praxis des transnationalen Regionalismus. In: Brunn, Gerhard; Schmitt-Egner, Peter (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie – Empirie – Praxis. Baden-Baden: 27–77.



Bilder von links oben
nach links unten:
Die deutsch-polnische Grenze
bei Kłopot, bei Lebus, bei Kłopot,
zwischen Frankfurt (Oder) und
Ślubice sowie bei Bad Muskau

Fotos: Sonja Deppisch 2018
aus der Serie „Der Kiebitz kurz vorm Übertritt“



Bilder auf dieser Seite:
Der deutsch-österreichische Grenzraum sowie die Grenzlinie. Oben und mittlere Reihe Mitte: Grenzraum Zugspitze; mittlere Reihe links: Alter Schlagbaum zwischen Passau und Ingling; mittlere Reihe rechts: Grenzraum von der Donau aus gesehen; unten rechts: Grenzlinie beim Grenzübergang Schardenberg

Fotos: Sonja Deppisch 2018
aus der Serie „Der Kiebitz kurz vorm Übertritt“





Fotos: Sonja Deppisch 2018 aus der Serie „Der Kiebitz kurz vorm Übertritt“

Die dänisch-deutsche Grenzlinie bei Rodenäs (oben) sowie bei Rudbøl (unten)



Foto: Sonja Deppisch 2018 aus der Serie „Der Kiebitz kurz vorm Übertritt“

Über der dänisch-deutschen Grenze bei Rodenäs



RISIKOPROZESSE STATT RISIKOGEBIETE

Raumdimensionen der COVID-19-Pandemie in Deutschland



Foto: iStock.com/da-kuk

Dieser Beitrag beschreibt das Infektionsgeschehen während der COVID-19-Pandemie als sozialräumlichen Prozess. Diese Betrachtung aus Prozessperspektive erweitert das räumliche Verständnis der Verbreitung von Infektionskrankheiten auf die Raumkategorien Territorium, Ort, Skala und Netzwerk. Darauf aufbauend erläutern die Autoren, warum sich Infektionsprozesse wirksamer auf relationaler und topologischer Ebene eindämmen lassen.

Dr. Andreas Kuebart

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung und an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg. Nach dem Studium der Geografie promovierte er im Bereich Wirtschaftsgeografie. Im Mittelpunkt seiner Forschungs- und Lehrtätigkeiten stehen die Bereiche Entrepreneurship-Forschung, Geographical Data Science und Finanzgeografie.
andreas.kuebart@leibniz-irs.de

Martin Stabler

ist seit 2020 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Geographische Entwicklungsforschung an der Freien Universität Berlin. Nach dem Studium der Geografie promoviert er derzeit im Rahmen eines DFG-Projekts zu kleinbäuerlichem Teeanbau in Nordostindien. Im Zentrum seines Forschungsinteresses stehen globale Wertschöpfungsketten und die Auswirkungen ihrer Restrukturierung auf lokale Lebensrealitäten.
martin.stabler@fu-berlin.de

Die große Bedeutung des Raumbezugs der COVID-19-Pandemie zeigt sich nicht zuletzt an der Omnipräsenz von Karten zu Inzidenz und Ausbreitung der Krankheit. Ausgehend von der richtungsweisenden Veröffentlichung der Johns-Hopkins-Universität im Januar 2020 entstanden unzählige interaktive Kartenapplikationen auf nationaler, subnationaler oder sogar kommunaler Ebene. Nahezu allen diesen Geovisualisierungen gemein ist eine strikt territoriale Darstellung der Pandemie: Kennzahlen wie Inzidenz oder Mortalität werden für die jeweiligen Territorien aggregiert und dargestellt. Gerade in der Frühphase der COVID-19-Pandemie spiegelte sich diese Betonung von Territorialität auch in den politischen Infektionsschutzmaßnahmen. Durch Einreiseverbote und Grenzschließungen wurde mit territorialen Methoden versucht, ein Mittel gegen ein transnationales Phänomen zu finden, vielfach mit mäßigem Erfolg. Für das Verständnis komplexer sozioräumlicher Prozesse wie der COVID-19-Pandemie braucht es verschiedene räumliche Betrachtungsdimensionen. Neben der territorialen Dimension

sind relationale, topologische und skalare Ebenen relevante Raumdimensionen (Jessop et al. 2008; Gailing et al. 2019). Gerade für die räumliche Ausbreitung von Infektionskrankheiten sind relationale und topologische Faktoren entscheidend (Kuebart/Stabler 2020a) und gleichzeitig eine Herausforderung für die nach einer territorialen Logik organisierten Gesundheitssysteme (Brinks/Ibert 2020). Vor diesem Hintergrund stellen wir in diesem Beitrag die sozioräumlichen Prozesse der COVID-19-Pandemie den Infektionsschutzmaßnahmen in ihrer räumlichen Dimension gegenüber. Eine wichtige Frage dabei ist, inwieweit relationale, topologische, skalare und territoriale Faktoren für das Verständnis des Ausbreitungsprozesses relevant sind. Ferner wird empirisch untersucht, ob sich diese Kombination von räumlichen Determinanten in den zur Eindämmung der Pandemie ergriffenen Gegenmaßnahmen widerspiegeln. Ausgehend von dieser Analyse soll schließlich aufgearbeitet werden, inwieweit ein vielschichtiges Verständnis von Raum dabei hilft, sozioräumliche Prozesse erfolgreich zu adressieren.

Infektionskrankheiten als sozioräumliche Prozesse: Das Beispiel des COVID-19-Ausbruchs in Deutschland

Zur Theoretisierung der räumlichen Ausbreitung von Infektionskrankheiten bietet es sich an, die Epidemie als sozialen Prozess zu verstehen. Für die Ausbreitung von Infektionskrankheiten wie COVID-19, die direkt von Mensch zu Mensch übertragen werden, müssen eine infektiöse und eine noch nicht infizierte Person an einem bestimmten Ort zusammentreffen (van Loon 2005; Meade/Emch 2010). Zusammenkünfte von Gruppen, das Verhalten von Individuen in solchen Gruppen sowie die gesellschaftliche Reaktion auf Infektionskrankheiten stellen einige der wichtigsten Aspekte der Krankheitsverbreitung dar (Koopman 2005). Die Geografien des Infektionsprozesses hängen damit von sozialen Aktivitäten und deren Umweltbedingungen ab, sodass die vielen Faktoren und die daraus resultierende nicht-lineare Kausalität des Infektionsgeschehens eine Untersuchung durch eine Prozessperspektive sinnvoll erscheinen lässt (vgl. Rescher 2007). Eine Prozessperspektive erlaubt darüber hinaus die Einbindung von Zeitlichkeit als wichtigem Faktor solcher Infektionskrankheiten, da einzelne Prozesse miteinander verbunden sind, aufeinander aufbauen oder sich gegenseitig verstärken. Die Ausbreitung von Infektionskrankheiten ist aus dieser Sicht ein komplexer sozioräumlicher Prozess, den viele verschiedene Faktoren beeinflussen. Dieser Beitrag legt einen besonderen Fokus auf Formen sozialer

Interaktion und ihren Anteil an der räumlichen Ausbreitung des Infektionsgeschehens. Raum soll in diesem Zusammenhang nicht als territoriale Konstante, sondern als relationale Ebene verstanden werden. Dabei müssen sowohl die Eigenheiten als auch Zusammenhänge der einzelnen Raumdimensionen Territorium, Ort, Skalierung und Netzwerk, in denen sozioräumliche Prozesse ablaufen, beachtet werden (Jessop et al. 2008). Wie eingangs erwähnt, bestimmt die territoriale Ebene den öffentlichen Diskurs im Hinblick auf die Ausbreitung von COVID-19, etwa hinsichtlich der prominenten Stellung regionaler Inzidenzwerte. Die bisherige Forschung auf dem Feld der Gesundheitsgeografie und Epidemiologie hat dagegen die Relevanz von Netzwerken (z. B. Bian 2004; Lloyd-Smith et al. 2005; van Loon 2005) und spezifischen Orten als besondere Infektionsumgebungen hervorgehoben (Yu et al. 2004; Cummins et al. 2007). Die Reduzierung des Infektionsprozesses auf Territorien greift daher zu kurz und kann sich sogar negativ auf das Verständnis der Geografie der Epidemie auswirken, wenn Infektionsnetzwerke und Infektionsorte in den Hintergrund geraten. Im Folgenden wird die Relevanz der vier bereits genannten Raumkategorien für den Prozess des COVID-19-Ausbruchs dargelegt, um darauf aufbauend die Räumlichkeit der politischen Maßnahmen der Pandemiebekämpfung zu untersuchen.

Netzwerke als Mechanismen des Ausbruchs

Netzwerke sind eine der relevantesten Analysekatoren für den Krankheitsausbruch, da ansteckende Krankheiten vor allem auf körperliche Nähe angewiesen sind, die in diesem Zusammenhang auch als „Infektionspfade“ oder „Infektionsnetzwerke“ verstanden werden können (Bian 2004). Aufgrund einer spezifischen Anordnung bestehender sozialer Netzwerke verteilt sich eine Infektionskrankheit nicht gleichmäßig im Raum. Werden Netzwerke als relationale Räume verstanden, müssen auch Verhaltensmuster berücksichtigt werden, innerhalb derer Menschen mit ihrer Umwelt interagieren (Keeler/Emch 2018).

Alltägliche räumliche Bewegungsroutinen, die in modernen Gesellschaften sowohl sehr komplex als auch individuell sein können, legen nahe, dass Individuen täglich viele Kontakte in unterschiedlichen sozialen Kontexten haben können. Familie, Freunde, Arbeit und Freizeit haben jeweils eigene und verschiedenartige Netzwerkstrukturen, in denen sich Individuen zu bestimmten Tageszeiten und mit unterschiedlichen Verhaltensmustern bewegen. Dies sind meist offene Netzwerke, die miteinander in Verbindung stehen. Dieser Effekt wird durch die translokale Integration sozialer Netzwerke verstärkt, da durch weitreichende Vernetzung und hohe Mobilität Infektionsnetzwerke nicht primär durch räumliche Nähe geprägt sind (Holzer 2020).

Empirische Erkenntnisse zeigen, dass die Überdispersion von Infektionspfaden im Fall von COVID-19 beträchtlich ist und vom räumlichen Kontext abhängen kann (Wong/Collins 2020). Damit folgt das relationale Muster eines SARS-CoV-2-Ausbruchs insofern einem nicht-linearen Verlauf, als die Zahl der weiteren Ansteckungen pro Infiziertem stark schwankt. Wenige hochansteckende Individuen oder „Superspreader“ bewirken die meisten Folgeansteckungen (Lau et al. 2020). Neben der relationalen Konstellation ist dafür auch die Beschaffenheit von Orten eine wichtige Variable, da hochansteckende Individuen insbesondere zur Ausbreitung beitragen, wenn sie Kontakt mit vielen Individuen in solchen Räumlichkeiten haben, deren Beschaffenheit eine Übertragung fördert (ebd.).

Orte als Vermittler der Krankheitsübertragung

Größe, Aufbau und Nutzung eines Ortes bestimmen die soziodemografische Struktur der Menschen, die an diesen Orten zusammenkommen und die Art ihrer Interaktion. Das Verhältnis zwischen Orten und Menschen wird in der Literatur als hochrelevant für das Verstehen von Krankheitsübertragungen eingestuft. Die Triangulierung der

Krankheitsökologie entwirft ein Konzept für die Geografie von Infektionskrankheiten als Funktion aus menschlichem Handeln und Umweltaspekten (Keeler/Emch 2018). Der SARS-CoV-2-Erreger wird vor allem über die Atemluft von Mensch zu Mensch übertragen. Er ist damit nicht strikt an bestimmte Umgebungen gebunden. Spezielle Bedingungen können jedoch die Übertragung begünstigen, sodass zwei Besonderheiten zu beachten sind:

Erstens ist neben der Co-Präsenz von Individuen an einem Ort als notwendige Bedingung der Krankheitsübertragung auch Art und Qualität der dort vorherrschenden Praktiken der Interaktion ein wichtiger Faktor für die Übertragung. Insbesondere enge Interaktion und körperliche Nähe zwischen Individuen erhöht die Wahrscheinlichkeit für eine Krankheitsübertragung (Lloyd-Smith et al. 2005). Die Verbreitung von COVID-19 in Pflegeheimen durch den engen Kontakt zwischen Pflegepersonal und Gepflegten ist ein solches Beispiel für „ortsbasierte Ausbrüche“ (Kuebart/Stabler 2020a).

Zweitens ist durch die bereits erwähnte Überdispersion das Auftreten von Superspreading-Events für die Verbreitung von COVID-19 von enormer Bedeutung (Kuebart/Stabler 2020b). Ein Beispiel ist der erste große COVID-19-Ausbruch im Zuge der Karnevalssession im Februar 2020 im Kreis Heinsberg. Die Tage des Straßenkarnevals sind von großer persönlicher Nähe, dem gemeinsamen Verzehr von Speisen und Getränken sowie gemeinschaftlichem Singen und Tanzen gekennzeichnet. Die Feierlichkeiten rund um den Karneval haben eine rasante Ansteckung begünstigt. Die Infektionen blieben allerdings durch rasches politisches Handeln weitgehend lokal begrenzt (Kuebart/Stabler 2020a).

Superspreading-Events weisen zum einen auf die hohe Ungleichheit in der räumlichen Ausbreitung einer Infektionskrankheit hin. Zum anderen zeigen sie als Risikoprozesse die Verbindung der Kategorien von Orten und Netzwerken auf. Für ein Superspreading-Event muss das Zusammenkommen vieler Menschen (darunter einige wenige oder sogar nur ein hochansteckendes Individuum) mit geringem körperlichen Abstand und ortsspezifischen Rahmenbedingungen wie schlechter Belüftung zusammenkommen.

Skalierungen beschleunigen die Pandemie

Während die erwähnten Raumkategorien Netzwerk und Ort insbesondere die kleinräumigen Prozesse der Ausbreitung von Infektionskrankheiten erklären, ist die Betrachtung von Skalen relevant, um zu verstehen, wie die Raumdimensionen und Verbreitungsprozesse von Infektionskrankheiten zusammenhängen. Der Prozess der Skalierung weist sowohl auf die vertikale Differenzierung einzelner Räumlichkeiten

als auch auf ihre Verschachtelung untereinander hin (Jessop et al. 2008; Jessop 2018). Für Infektionskrankheiten sind Skalierungen damit vor allem für die Verbreitung des Krankheitserregers innerhalb einzelner und zwischen verschiedenen Netzwerken relevant.

In der Gesundheitsgeografie werden drei räumliche Diffusionsmuster (Skalierungsprozesse) betont (Meade/Emch 2010). Ein typisches Muster ist die räumlich expansive Ausbreitung über alltägliche Netzwerke. Dabei breitet sich eine Infektionskrankheit gleichmäßig im Raum aus, beispielsweise über Pendelbeziehungen zwischen Arbeits- und Wohnort, sodass die räumliche Distanz der ausschlaggebende Faktor für das Muster der Ausbreitung ist. Bei der hierarchischen Verteilung folgt die Ausbreitung den etablierten Transportnetzwerken und damit der urbanen Hierarchie zentraler Orte. Ein in der Peripherie beginnender Ausbruch findet den Weg in einen vernetzten Knotenpunkt und breitet sich von dort in andere Zentren aus. Der dritte Verbreitungstyp der verlagernden Diffusion beschreibt das „Springen“ der Krankheit an neue Orte ohne offensichtliche Netzwerkverbindung zueinander und ihre anschließende Ausbreitung von dort. In der Regel treten diese drei Skalierungsprozesse in Kombination auf.

Die Ausbreitung von SARS-CoV-2 in Europa durch den Skitourismus und speziell das Beispiel der österreichischen Gemeinde Ischgl verdeutlichen den Beitrag verschiedener Verteilungsmuster für die Ausbreitung der Epidemie in Deutschland. Im Skiresort Ischgl treffen Touristinnen und Touristen aus ganz Deutschland und vielen anderen Ländern aufeinander. Nachdem der Erreger sich expansiv durch verschiedene Superspreading-Ereignisse rapide in den (temporären) Netzwerken vor Ort ausgebreitet hat, sind Individuen aus zahlreichen räumlichen Kontexten infiziert. Das Besondere an diesem Beispiel „ortsbasierter Skalierung“ (Kuebart/Stabler 2020a) ist das hohe Potenzial für verlagernde Diffusion an unterschiedliche Orte durch Reiserückkehrerinnen und -rückkehrer, die den Erreger wiederum expansiv verbreiten konnten. Dieses Muster ist nicht auf touristische Mobilität beschränkt, sondern konnte sehr ähnlich auch nach einer wissenschaftlichen Konferenz in Boston festgestellt werden (Lemieux 2020). Diese Beispiele zeigen allerdings das erhebliche Potenzial des SARS-CoV-2-Erregers für verlagernde Diffusion in transnationalen Netzwerken infolge schwer vorhersehbarer Superspreading-Ereignisse (Kuebart/Stabler 2020b). Durch diese Eigenschaften bewegt sich der Erreger wie ein blinder Passagier entlang scheinbar zufällig betroffener transnationaler Netzwerke.

Territorialisierung von Infektionskrankheiten

Nach diesem Verständnis von Infektionskrankheiten als soziale Prozesse hat die territoriale Ebene als vierte relevante Raumkategorie eine Sonderrolle. Ein Territorium als abgegrenzter Raum, der durch institutionelle Rahmenbedingungen gekennzeichnet ist, übt mittels Gesetzen Kontrolle und Macht über Menschen und deren Beziehungen aus. Vor allem in der Frühphase einer Pandemie leben Pathogene jedoch in einer Welt ohne nationale Grenzen (Wolf 2016) und damit „aterritorial“. Besonders im Fall eines hochansteckenden Virus, das sich sehr effizient von Mensch zu Mensch überträgt, ist eine ungehinderte rasche Ausbreitung in neue Territorien schwer zu verhindern. Ein Ausbruch muss also zunächst von nationalen Behörden als solcher erkannt werden, um überhaupt sichtbar zu werden. Die Relevanz der territorialen Ebene lässt sich damit vor allem auf einer Makroebene der Erkennung und Überwachung von Infektionskrankheiten einordnen.

Damit sind relationale und topologische Faktoren zwar entscheidend für das Verständnis des Ausbreitungsprozesses, allerdings sind Territorien auf der Makroebene verknüpft. Zum einen prägen institutionelle Rahmenbedingungen das Verhalten und die Mobilität der Bewohnerinnen und Bewohner, sodass die territoriale Ebene die Struktur der relational-topologischen Gegebenheiten vor Ort beeinflusst. Zum anderen sind die politischen Reaktionen auf die Ausbreitung von Infektionskrankheiten an die territoriale Ebene geknüpft, etwa durch die Beschaffenheit des Gesundheitssystems, bestehende Überwachungssysteme und auch etwaige Infektionsschutzmaßnahmen.

Der Fokus auf relational-topologische Dimensionen negiert nicht die Relevanz von Territorien. Es geht vielmehr darum, die Bedeutung verschiedener Raumkategorien für den Prozess eines Ausbruchs trennscharf zu analysieren. Um den Ausbruch einer Infektionskrankheit zu verstehen, ist ein Fokus auf Netzwerke und Orte zwar von größerem Mehrwert, da für den SARS-CoV-2-Erreger an sich weder Grenzen noch nationale Gesetzgebungen eine Bedeutung haben. Gesetze und damit auch Infektionsschutzmaßnahmen sind allerdings notwendigerweise an Territorien gebunden. Eine erfolgreiche politische Reaktion auf Pandemien muss diese räumliche Zwickmühle berücksichtigen. Diesem Grundsatz folgend wird im nächsten Abschnitt die Räumlichkeit ausgewählter Infektionsschutzmaßnahmen analysiert.

Die Räumlichkeit der politischen Gegenmaßnahmen














Die Betrachtung der COVID-19-Pandemie als Abfolge sozio-räumlicher Prozesse impliziert eine bestimmte Blickrichtung auf die zur Bekämpfung der Pandemie ergriffenen Infektionsschutzmaßnahmen. Geeignete Gegenmaßnahmen müssen den sozioräumlichen Prozess der Ausbreitung des Pathogens verlangsamen beziehungsweise im besten Fall zum Erliegen bringen. Seit Anfang 2020 hat Deutschland viele unterschiedliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie umgesetzt. Der folgende Abschnitt untersucht, welche Raumkategorien dabei durch die verschiedenen Maßnahmen adressiert werden und wie die Maßnahmen dadurch auf die im vorherigen Abschnitt skizzierten Ausbreitungsprozesse wirken. Die Analyse stützt sich auf einen Ausschnitt aus der CoronaNet-1.0-Datenbank (Cheng et al. 2020), die für die Bundesrepublik Deutschland knapp 2.000 einzelne Maßnahmen gegen die COVID-19-Pandemie verzeichnet. Für die folgende empirische Vignette wurden die

gängigsten Maßnahmen aus der Datenbank identifiziert und hinsichtlich ihrer räumlichen Wirkmechanismen geordnet.

Spätestens mit den ersten Ausbrüchen von COVID-19 außerhalb Chinas Ende Januar 2020, darunter ein früher Ausbruch im Großraum München, sind erste Maßnahmen gegen die weitere Ausbreitung der Krankheit verzeichnet. Ebenfalls unter Rückgriff auf die CoronaNet-1.0-Datenbank beschreiben Buthe et al. (2020) drei Phasen des politischen Diskurses in Deutschland sowie daraus resultierende politische Maßnahmen bis Mitte 2020: Zwischen Januar und Anfang März eine Phase wachsender Aufmerksamkeit, in der die Pandemie als Risiko, aber noch nicht als akute Bedrohung diskutiert wurde und lediglich vorbeugende Maßnahmen wie Aufklärungskampagnen großräumig implementiert wurden. Zweitens begann mit dem ersten großen COVID-19-Ausbruch im Kreis Heinsberg und den Ausbrüchen im europäischen

1

Räumlicher Zugriff verschiedener Infektionsschutzmaßnahmen

Maßnahmentyp	Beispiel	Zugriff auf Prozesse	Räumliche Einordnung	
Beschränkungen von Dienstleistungen	Hygienevorschriften in Geschäften	Prozesse an spezifischen Orten	Topologisch-relational	
Schließungen von Bildungseinrichtungen	Schließung von Schulen	Prozesse an spezifischen Orten	Topologisch-relational	
Vorschriften zum Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen	Pflicht zum Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen in Verkehrsmitteln	Prozesse an spezifischen Orten	Topologisch-relational	
Beschränkungen oder Verbote von Großveranstaltungen	Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 50 Teilnehmenden	Prozesse an unbestimmten Orten	Relational-topologisch	
Distanzvorschrift im öffentlichen Raum	Abstandspflicht von mindestens 2 m	Prozesse an unbestimmten Orten	Relational-topologisch	
Ausgangsbeschränkungen	Verlassen der Wohnung nur mit berechtigtem Anlass	Prozesse an unbestimmten Orten	Relational-topologisch	
Quarantäneanordnungen	Quarantäne nach positivem COVID-19-Test	Möglichkeit der Teilnahme an Prozessen	Relational	
Beschränkungen der maximalen Gruppengröße	Kontaktbeschränkungen auf eigenen Haushalt	Art der Teilnahme an Prozessen	Relational	
Teststrategien	Testen von Lehrkräften	Möglichkeit der Teilnahme an Prozessen	Relational	
Kontaktnachverfolgung	Corona-Warn-App	Möglichkeit der Teilnahme an Prozessen	Relational	
Festlegung Risikogebiete	Festlegung eines Landes als Risikogebiet	Bestimmte Mobilitätsprozesse	Territorial	
Beschränkungen an Außengrenzen	Schließung der Grenze zwischen Deutschland und Frankreich	Bestimmte Mobilitätsprozesse	Territorial	
Beschränkungen an Binnengrenzen	Beschränkung für den Reiseverkehr zwischen Bundesländern	Bestimmte Mobilitätsprozesse	Territorial	

Quelle: eigene Darstellung



Foto: iStock.com/fermate

Nach dem ersten COVID-19-Ausbruch führen viele Bundesländer das öffentliche Leben schnell herunter

Ausland eine Phase mit einem hektischen Diskurs. In schneller Abfolge wurden in vielen Bundesländern Großveranstaltungen untersagt und mit der sukzessiven Schließung von Bildungseinrichtungen, Sport- und Kultureinrichtungen sowie vielen Geschäften das öffentliche Leben erheblich reduziert. Außerdem wurde in einem in der jüngeren Geschichte beispiellosen Schritt der Grenzverkehr mit einigen europäischen Nachbarstaaten des Schengenraums erheblich eingeschränkt. Insbesondere in dieser zweiten Phase lässt sich eine gewisse „Herdendynamik“ innerhalb der Gruppe der Bundesländer feststellen, da die Maßnahmenkataloge mehrfach hastig nacheinander verschärft wurden (Buthe et al. 2020). Die dritte Phase beginnt mit dem Abflauen der ersten COVID-19-Welle im Laufe des Aprils mit einer allmählichen Lockerung einiger Maßnahmen. Die Beschränkungen im innereuropäischen Reiseverkehr wurden Mitte Mai weitgehend aufgehoben. Unter Rückgriff auf weitere Datensätze (etwa Guidotti/Ardia 2020) lassen sich bereits zwei weitere Phasen mit einem längeren abwartenden Zeitraum im Sommer und Herbst sowie schnell ergriffenen Maßnahmen ab der zweiten Oktoberhälfte 2020 identifizieren.

Im Lichte der in diesem Beitrag vertretenen sozialräumlichen Prozessperspektive auf die COVID-19-Pandemie lassen sich die politischen Gegenmaßnahmen hinsichtlich ihrer räumlichen Wirkung klassifizieren. Zwar können, wie im vorherigen Abschnitt beschrieben, die verschiedenen Raumkategorien nicht trennscharf unterschieden werden, da zum Beispiel der

Prozess einer Übertragung von SARS-CoV-2 zwischen zwei Personen notwendigerweise sowohl eine relationale (Infektionsnetzwerk) als auch eine topologische (Infektionsort) Dimension aufweist. Außerdem sind jegliche politische Maßnahmen auch in diesem Kontext an Territorien gebunden. Allerdings lassen sich die Maßnahmen dahingehend unterscheiden, welche der Raumkategorien als primärer „Hebel“ genutzt wird, um auf den Prozess der Skalierung der Pandemie einzuwirken. So lassen sich grundsätzlich Maßnahmen mit topologisch-relationalem, relational-topologischem, relationalem sowie territorialem Zugriff unterscheiden.

Rein relational adressierte Maßnahmen wirken auf ein Infektionsnetzwerk, indem Ansteckungen durch die Verringerung sozialer Kontakte von ansteckenden Personen verhindert werden oder der Kontakt zwischen verschiedenen sozialen Gruppen verringert wird (Nishi et al. 2020; Valente 2012). Dies umfasst die Anordnung von Quarantäne bei Infizierten oder Kontaktpersonen von Infizierten sowie die für diese Schritte notwendige Nachverfolgung von Kontakten und Teststrategien zur Identifizierung von Infizierten. Im weiteren Sinne können auch Maßnahmen zur prophylaktischen Veränderung des sozialen Umgangs als relational adressierte Maßnahmen gesehen werden. Hierzu zählen insbesondere die Beschränkung von Gruppengrößen im sozialen Umgang in der Öffentlichkeit oder in Privaträumen, aber auch Abstandsregeln. Da SARS-CoV-2 durch direkten Kontakt zwischen Personen übertragen wird, ermöglichen relationale Infektionsschutzmaßnahmen eine direkte Unterbindung von sozialräumlichen Infektionsprozessen. Da die prophylaktische Anwendung auf breite Bevölkerungsschichten mit hohen Kosten verbunden ist, hängt ein gezielter Einsatz allerdings von erfolgreichen Erkennungsmaßnahmen durch Tests und die Rekonstruktion von Kontakten ab.

Im Vergleich dazu wirken topologisch-relational adressierte Maßnahmen auf Orte, an denen ein hohes Risiko für Infektionsprozesse besteht. Da Orte mit bestimmten, ungünstigen Charakteristika (schlechte Belüftung, hohe Personendichte) Infektionsprozesse besonders fördern, lässt sich die Ausbreitung der Pandemie durch Veränderung (etwa: Hygienekonzepte, verpflichtenden Bedeckung von Mund und Nase, Einlassbeschränkungen) oder Schließung dieser Orte in mehrfacher Hinsicht beeinflussen: Erstens treffen sich generell weniger Menschen, wenn die Orte des sozialen Austausches geschlossen werden, wie sich an so unterschiedlichen Ereignissen wie Chorproben, Mannschaftstrainings oder Gottesdiensten zeigt. Zweitens können spezifische Maßnahmen an bestimmten Orten besonders vulnerable Personen schützen, etwa durch Zutrittsbeschränkungen in Pflegeheimen. Relational-topologisch adressierte Maßnah-

men zielen weniger auf konkrete Orte ab, sondern eher auf die Verbindung von Netzwerk und Ort in einem allgemeinen Sinn, wie etwa die Regulierung der zulässigen Menge im gesamten öffentlichen Raum. Diese beiden Kategorien zielen auf die Verhinderung von Superspreading-Prozessen ab. Superspreading-Prozesse an öffentlich zugänglichen Orten wurden als erheblicher Faktor für die Ausbreitung der COVID-19-Pandemie identifiziert (Chang et al. 2020; Lau et al. 2020) und bedürfen bestimmter topologischer Gegebenheiten (Kuebart/Stabler 2020b). Entsprechend besteht die Effektivität von topologisch adressierten Maßnahmen darin, sich die Überdispersion von COVID-19 zunutze zu machen und hochansteckende Individuen nicht an Orte kommen zu lassen, an denen sie eine große Zahl anderer Personen anstecken kann.

Maßnahmen, die den gesamten Raum eines Territoriums oder dessen Grenzen betreffen, können auf Infektionsprozesse wirken. Territoriale Infektionsschutzmaßnahmen sind Sonderfälle, da selbst drastische und räumlich beschränkte Maßnahmen wie etwa ein striktes Kontaktverbot in einem Landkreis zwar territorial verhängt werden, aber zumeist andere Raumdimensionen adressieren (im genannten Fall Netzwerke) und nicht das Territorium an sich betreffen. Von den in Deutschland ergriffenen Maßnahmen folgen hauptsächlich zwei eindeutig territorialen Ansätzen. Einerseits betrifft dies die Kategorisierung ganzer Regionen als „Risikogebiet“. Dies ist ein eindeutig territorialer Ansatz, da die betreffenden Regionen als territoriale Einheiten behandelt werden. Andererseits hat auch die Schließung von nationalen Grenzen oder Binnengrenzen eine territoriale Logik, da hier die Grenze konstruierendes Element eines Territoriums ist.

Im Gegensatz zu relationalen oder topologischen Infektionsschutzmaßnahmen erschließt sich die Effektivität territorialer Maßnahmen weniger intuitiv, da sozioräumliche Infektionsprozesse wie im vorigen Abschnitt beschrieben nicht primär territorial ablaufen. Zwar bestehen regionale Unterschiede im Infektionsgeschehen, sodass das Risiko auf eine infizierte Person zu treffen – zumindest statistisch – regional unterschiedlich ist. Die eingangs beschriebene Prozessperspektive zeigt allerdings, dass das Infektionsrisiko in allen Regionen hauptsächlich durch relationale und topologische Faktoren bestimmt wird. Der bloße Aufenthalt in einem „Risikogebiet“ erhöht das Infektionsrisiko also weniger als die Interaktion mit Personen an bestimmten Orten.

Partielle Grenzschließungen als Mobilitätseinschränkungen für bestimmte Gruppen beeinflussen sozioräumliche Infektionsprozesse deshalb nur teilweise, da bereits eine einzelne hochansteckende Person ausreicht, um einen Ausbruch in einer Region zu initiieren. Diese „sprunghaften“ (Kuebart/Stabler 2020a) Ausbreitungsprozesse führen dazu, dass sich die Pandemie schwerlich an Grenzen „aussperren“ lässt. Insbesondere Grenzen, die in der alltäglichen Mobilität keine sind, wie etwa die Binnengrenzen des Schengenraums, dürften in der Praxis kaum so zu schließen sein, dass das Infektionsgeschehen nachhaltig verringert wird. Grenzschließungen können also selbst im Bestfall eine potenzielle Einschleppung nur verzögern. Grenzen, die auch Barrieren für die alltägliche Mobilität sind, wie etwa im Fall von Inselstaaten, können hier eine Ausnahme bilden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass territorial adressierte Infektionsschutzmaßnahmen allenfalls einen indirekten Zugriff auf sozioräumliche Infektionsprozesse erreichen können.

Fazit: Risikoprozesse statt Risikogebiete

Der vorliegende Beitrag analysiert die Geografie der COVID-19-Pandemie als Abfolge sozioräumlicher Infektionsprozesse anhand von Netzwerken, Orten, Skalierungen und Territorien als separate Raumkategorien. Durch die Einordnung gängiger Infektionsschutzmaßnahmen in diese Prozessperspektive lassen sich Rückschlüsse auf den Zugriff verschiedener Maßnahmen auf den Verlauf der Infektionsprozesse ziehen. Dabei fällt auf, dass Netzwerke und Orte die bei weitem wichtigsten Raumkategorien sind, um die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Erregers zu erklären. Trotz temporärer regionaler Muster weist die COVID-19-Pandemie kein stabiles terri-

toriales Muster auf, im Gegensatz zu Infektionskrankheiten wie der vektorübergreifenden Malaria, für deren Verbreitung naturräumliche Gegebenheiten eine wichtige Rolle spielen. Aus der überwiegend relational-topologischen Dimension der Infektionsprozesse ergibt sich, dass territoriale Infektionsschutzmaßnahmen nur schwer direkt auf Infektionsprozesse wirken können. Dies könnte auf eine generelle Problematik hindeuten, translokalen Prozessen mit territorialen Mitteln zu begegnen. Am Beispiel der COVID-19-Pandemie wird das insbesondere an zwei Problemen deutlich, die erst durch die Prozessperspektive sichtbar werden:

Einerseits vollzieht sich die räumliche Skalierung der Pandemie wegen der Überdispersion und der Möglichkeit der asymptomatischen Übertragung „sprunghaft“ in nicht-linearen und ungleichen räumlichen Ausbreitungsmustern (Kuebart/Stabler 2020a). Der Fokus von Infektionsschutzmaßnahmen sollte demnach darauf liegen, Risikoprozesse wie etwa Superspreading-Events zu verhindern. Da diese unabhängig vom territorialen Kontext auch außerhalb von „Risikogebieten“ mit hoher momentaner Inzidenz auftreten können, sollten Infektionsschutzmaßnahmen nicht ausschließlich einer territorialen Logik folgen, zumal eine qualitative Differenzierung zwischen inländischen und anderen Risikogebieten wenig schlüssig erscheint. In beiden Fällen ist nicht das Territorium an sich problematisch, sondern die dortigen Infektionsprozesse.

Andererseits bleibt die Wirksamkeit von territorialen Maßnahmen und insbesondere Grenzsicherungen auch durch den zeitlichen Aspekt fraglich. Die Ausbreitung vollzieht sich

in der Regel schneller, als mit Maßnahmen reagiert werden kann, wie die Beispiele in Ischgl und Boston zeigen. Zwar mögen territoriale Maßnahmen in gewissen Situationen rechtzeitig erfolgen und den gewünschten Zugriff auf die Infektionsprozesse bringen, sodass „kleine Feuer“ gelöscht werden können, wie etwa im häufig genannten Beispiel des Inselstaates Neuseeland. Allerdings verspricht ein Fokus auf die eigentlichen Infektionsprozesse eine deutlich höhere Erfolgswahrscheinlichkeit. Da eine Territorialisierung von COVID-19-Ausbrüchen somit wenig vielversprechend erscheint, erwächst aus translokalen Infektionsnetzwerken hingegen ein Imperativ enger Zusammenarbeit der jeweils zuständigen Infektionsschutzbehörden sowie der Institutionen der gesundheitlichen Versorgung. Nur so lassen sich rechtzeitig Risikoprozesse erkennen und Folgeinfektionen verhindern. Dementsprechend erlaubt gerade die Zusammenarbeit in transnationalen Governancestrukturen die Bekämpfung der Pandemie, während eine Strategie der nationalen Abgrenzung die Gefahr territorialer Sackgassen birgt.

2

Grenzsicherungen sind nur selten hilfreich



Quelle: eigene Darstellung

Literatur

- Bian, Ling**, 2004: A conceptual framework for an individual-based spatially explicit epidemiological model. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 3 (31): 381–395.
- Brinks, Verena; Ibert, Oliver**, 2020: From omniscient narrator to involved participants: Places and spaces “activated” in the EHEC O104: H4 crisis 2011. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, (00): 1–9.
- Buthe, Tim; Barceló, Joan; Cheng, Cindy; Ganga, Paula; Messerschmidt, Luca; Hartnett, Allison Spencer; Kubinec, Robert**, 2020: Patterns of Policy Responses to the COVID-19 Pandemic in Federal vs. Unitary European Democracies. *Unitary European Democracies*: 1–67.
- Chang, Serina; Pierson, Emma; Koh, Pang Wei; Gerardin, Jaline; Redbird, Beth; Grusky, David; Leskovec, Jure**, 2020: Mobility network models of COVID-19 explain inequities and inform reopening. *Nature*, 589 (589): 82–87.
- Cheng, Cindy; Barceló, Joan; Hartnett, Allison Spencer; Kubinec, Robert; Messerschmidt, Luca**, 2020: COVID-19 government response event dataset (CoronaNet v. 1.0). *Nature human behaviour*, 7 (4): 756–768.
- Cummins, Steven; Curtis, Sarah; Diez-Roux, Ana V; Macintyre, Sally**, 2007: Understanding and representing ‘place’ in health research: a relational approach. *Social science & medicine*, 9 (65): 1825–1838.
- Gailing, Ludger; Bues, Andrea; Kern, Kristine; Röhring, Andreas**, 2019: Socio-spatial dimensions in energy transitions: Applying the TPSN framework to case studies in Germany. *Environment and Planning A: Economy and Space*: 1–19.
- Guidotti, Emanuele; Ardia, David**, 2020: COVID-19 data hub. *Journal of Open Source Software*, 51 (5): 2376.
- Holzer, Boris**, 2020: Die kleine Welt der Pandemie. In: *Corona-Netzwerke – Gesellschaft im Zeichen des Virus*: 27–34.
- Jessop, Bob**, 2018: The TPSN schema: Moving beyond territories and regions. In: Paasi, A.; Harrison, J.; Jones, M.: *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*. Cheltenham, UK Northampton, MA, USA: 89–101.
- Jessop, Bob; Brenner, Neil; Jones, Martin**, 2008: Theorizing sociospatial relations. *Environment and planning D: society and space*, 3 (26): 389–401.
- Keeler, Corinna; Emch, Michael**, 2018: Infectious-disease geography: disease outbreaks and outcomes through the lens of space and place. In: *Routledge Handbook of Health Geography*: 67–73.
- Koopman, James S**, 2005: Infection transmission science and models. *Japanese journal of infectious diseases*, 6 (58): 3–8.
- Kuebart, Andreas; Stabler, Martin**, 2020: Infectious diseases as socio-spatial processes: The Covid-19 outbreak in Germany. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 3 (111): 482–496.
- Kuebart, Andreas; Stabler, Martin**, 2020: Infektionsnetzwerke und Infektionsorte–Super-spreading-Ereignisse in der Epidemie. In: *Corona-Netzwerke–Gesellschaft im Zeichen des Virus*: 35–43.
- Lau, Max; Grenfell, Bryan; Thomas, Michael; Bryan, Michael; Nelson, Kristin; Lopman, Ben**, 2020: Characterizing superspreading events and age-specific infectiousness of SARS-CoV-2 transmission in Georgia, USA. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 36 (117): 22430–22435.
- Lemieux, Jacob E.; Siddle, Katherine J.; Shaw, Bennett M.; Loreth, Christine; Schaffner, Stephen F.; Gladden-Young, Adrienne; Adams, Gordon; Fink, Timelia; Tomkins-Tinch, Christopher H.; Krasilnikova, Lydia A.**, 2020: Phylogenetic analysis of SARS-CoV-2 in Boston highlights the impact of superspreading events. *Science*, 371 (6525): 1–15.
- Lloyd-Smith, James O.; Schreiber, Sebastian J.; Kopp, P. Ekkehard; Getz, Wayne M.**, 2005: Superspreading and the effect of individual variation on disease emergence. *Nature*, (438): 355–359.
- Meade, Melinda; Emch, Michael**, 2010: *Medical Geography*, The Guilford Press.
- Nishi, Akihiro; Dewey, George; Endo, Akira; Neman, Sophia; Iwamoto, Sage K; Ni, Michael Y; Tsugawa, Yusuke; Iosifidis, Georgios; Smith, Justin D; Young, Sean D**, 2020: Network interventions for managing the COVID-19 pandemic and sustaining economy. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 48 (117): 30285–30294.
- Rescher, Nicholas**, 2007: The promise of process philosophy. In: *Columbia Companion to Twentieth-Century Philosophies*, Columbia University Press, New York, NY: 143–55.
- Valente, Thomas W.**, 2012: Network interventions. *Science*, 6090 (337): 49–53.
- Van Loon, Joost**, 2005: Epidemic space. *Critical Public Health*, 1 (15): 39–52.
- Wolf, Meike**, 2016: Rethinking urban epidemiology: Natures, networks and materialities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 5 (40): 958–982.
- Wong, Felix; Collins, James J.**, 2020: Evidence that coronavirus superspreading is fat-tailed. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 47 (117): 29416–29418.
- Yu, Ignatius T. S.; Li, Yuguo; Wong, Tze Wai; Tam, Wilson; Chan, Andy T.; Lee, Joseph H. W.; Leung, Dennis Y. C.; Ho, Tommy**, 2004: Evidence of airborne transmission of the severe acute respiratory syndrome virus. *New England Journal of Medicine*, 17 (350): 1731–1739.

DIE VERBREITUNG VON COVID-19 IN GRENZREGIONEN

Sind Grenzschließungen und -kontrollen in Europa wegen höherer Infektionszahlen gerechtfertigt? Spielt die räumliche Lage an der Grenze tatsächlich eine Rolle, wenn es um die Verbreitung des Virus geht?

Foto: iStock.com/ArtistGNDphotography

Claire Duvernet

ist wissenschaftliche Projektleiterin im Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ des BBSR. Sie arbeitet an Fragen zur grenzüberschreitenden Raumbeobachtung und Zusammenarbeit, insbesondere im deutsch-französischen Kontext.
claire.duvernet@bbr.bund.de

Am 14. Februar 2021 führte Deutschland wegen der Corona-Pandemie verschärfte Kontrollen an den Grenzen zu Tschechien und Tirol in Österreich ein. Ab dem 2. März galten auch an der Grenze zum Département Moselle in Frankreich strenge Einreiseregulungen. Diese Entwicklung ist nicht neu: Schon im Frühjahr 2020 schlossen viele europäische Länder ihre Grenzen, um die Corona-Pandemie einzudämmen. Die Grenzsicherungen beeinträchtigen den Alltag in Grenzregionen. Kurze Aufenthalte im Nachbarland zum Einkaufen,

Familienbesuch oder zur Erholung sind damit nicht mehr möglich. Auch für Grenzpendlerinnen und -pendler, die die Grenze theoretisch überqueren dürfen, erschweren neu eingeführte Kontrollen oder eine Testpflicht die Fahrt zur Arbeit. Die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie wirken sich in den Grenzregionen damit überproportional stark aus. Doch die Zahlen zeigen nicht, dass Grenzregionen stärker von COVID-19 getroffen werden als andere Regionen.

Unterschiedliche Verbreitung von COVID-19 in deutschen Grenzregionen

Die erste Welle der Pandemie erreichte in ganz Deutschland Ende März 2020 ihren Höhepunkt (vgl. Abb. 2), kurz nachdem die Grenzen geschlossen und weitere Einschränkungen eingeführt wurden. Die zweite Welle erreichte ihr Maximum im Dezember – kurz nach Beginn des zweiten Shutdowns. Beide Aussagen basieren auf der jeweils erhobenen 7-Tage-Inzidenz (Zahl der Neuinfektionen der letzten sieben Tage je 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner).

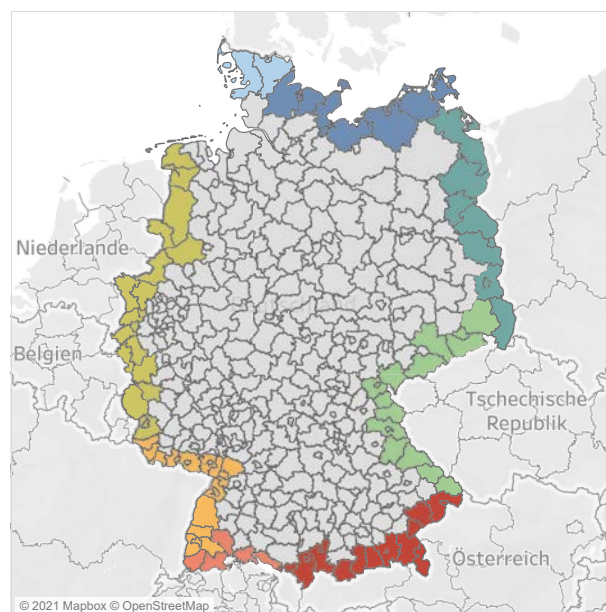
Grenzregionen bilden keine einheitliche Raumkategorie, was die Verbreitung der Viren angeht. Im Frühjahr 2020 wiesen die Regionen an der Grenze zu Dänemark und Polen sowie die Küstenregionen im Ostseeraum relativ niedrige Inzidenzen auf. An der österreichischen und im geringeren Maß auch der französischen und tschechischen Grenze waren die Zahlen höher als in Nicht-Grenzregionen. Im Herbst 2020 wurden an der polnischen Grenze wiederum deutlich mehr Menschen positiv getestet als in Nicht-Grenzregionen. Andersherum lag die 7-Tage-Inzidenz an der Grenze zu Frankreich zu diesem Zeitpunkt durchschnittlich unter der von Nicht-Grenzregionen.

Die Infektionszahlen in Grenzregionen und Nicht-Grenzregionen ähneln sich innerhalb eines Bundeslands stark, wie Abbildung 3 zeigt. Die dort ausgewählten Bundesländer decken die Grenze zu Tschechien, Polen, Österreich, Frankreich und zur Schweiz vollständig ab – und teilweise auch zu den Benelux-Staaten. Die Inzidenzraten sind dabei mal in Grenzregionen, mal in Nicht-Grenzregionen höher.

In den meisten Bundesländern stechen die Zahlen für die Grenzregionen nicht eindeutig hervor. In Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist die 7-Tage-Inzidenz in Grenzregionen immer ähnlich oder liegt

1

Verwendete Raumkategorie



Raumkategorie

- Dänemark
- Küstenregion Ostseeraum
- Polen
- Tschechien
- Österreich
- Frankreich
- Benelux
- keine Grenzregion

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

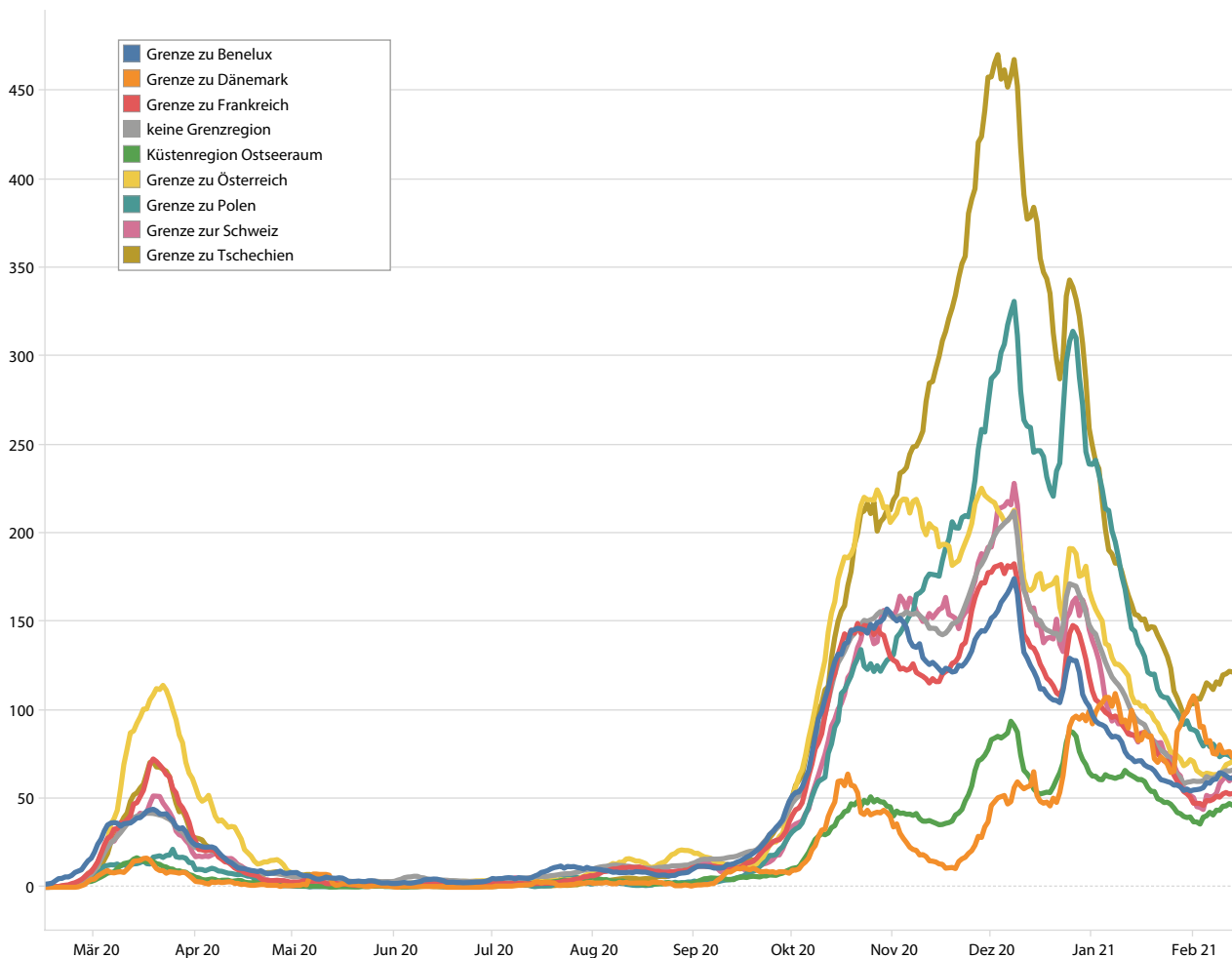
Quelle: BBSR

leicht unter denen vom Rest des Landes. Nur an der Grenze zu Tschechien und Polen sieht man teils deutlich erhöhte Werte. In Sachsen waren die Zahlen an der Grenze zu Polen im Dezember beispielsweise fast doppelt so hoch wie abseits der Grenze. In Mecklenburg-Vorpommern lag die 7-Tage-Inzidenz an der polnischen Grenze im Januar und Februar 2021 etwa bei 200, während der Wert in Nicht-Grenzregionen sank. In Bayern fallen deutlich erhöhte Werte an der Grenze zu Tschechien im April 2020 und ab Januar 2021 auf. Die 7-Tage-Inzidenz an der tschechischen Grenze in Sachsen war zur gleichen Zeit hingegen ähnlich hoch wie abseits der Grenze.

Die Analyse der COVID-19-Fälle in den verschiedenen Phasen der Pandemie in 2020 zeigt, dass sich das Virus unabhängig von räumlichen Erklärungsmustern verbreitet hat (Blätgen/Milbert 2020, vgl. auch Abb. 4). Der erste Corona-Hotspot im Februar 2020, der Kreis Heinsberg, befindet sich zwar in einer Grenzregion nahe den Niederlanden, der Ausbruch war aber die Folge einer Karnevalssitzung. Die Kreise mit den höchsten Werten verteilen sich über das ganze Land. Viele davon sind Großstädte, manche aber auch ländliche Kreise. Hier lassen sich höhere Inzidenzraten durch lokale Hotspots erklären.

2

7-Tage-Inzidenz nach Grenzregionen

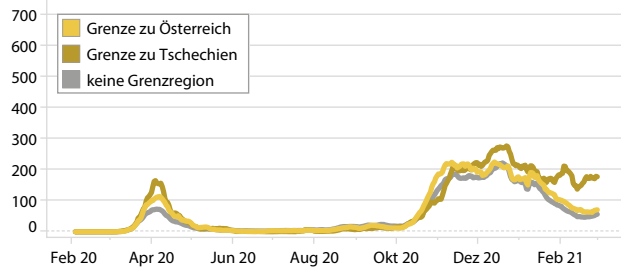


Quelle: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR, Corona-regional; Daten: Robert-Koch-Institut (RKI)

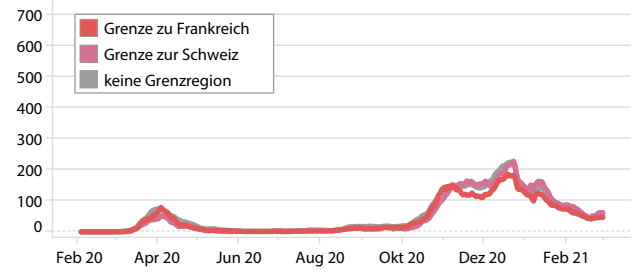
3

7-Tage-Inzidenz in ausgewählten Bundesländern, in Grenzregionen und Nicht-Grenzregionen

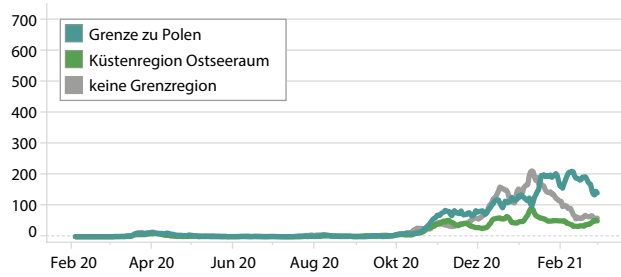
Bayern



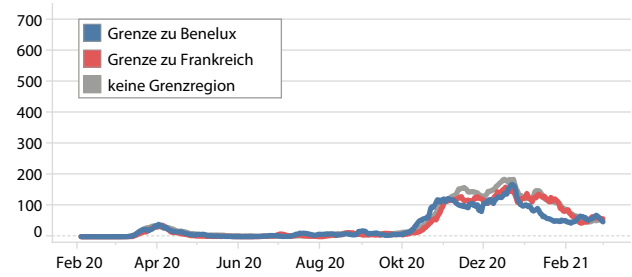
Baden-Württemberg



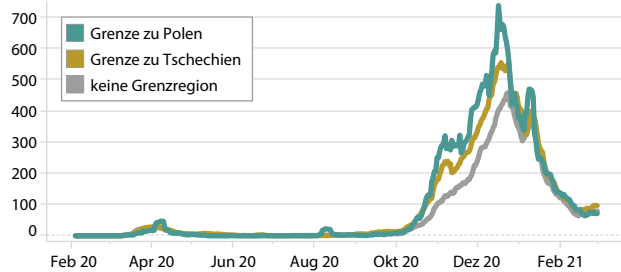
Mecklenburg-Vorpommern



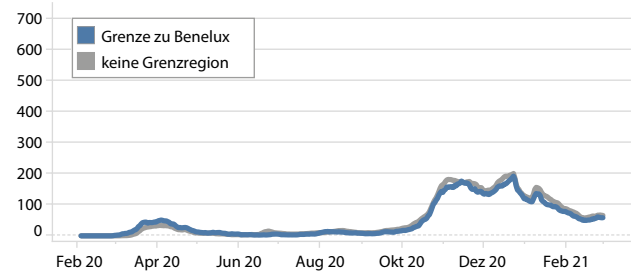
Rheinland-Pfalz



Sachsen

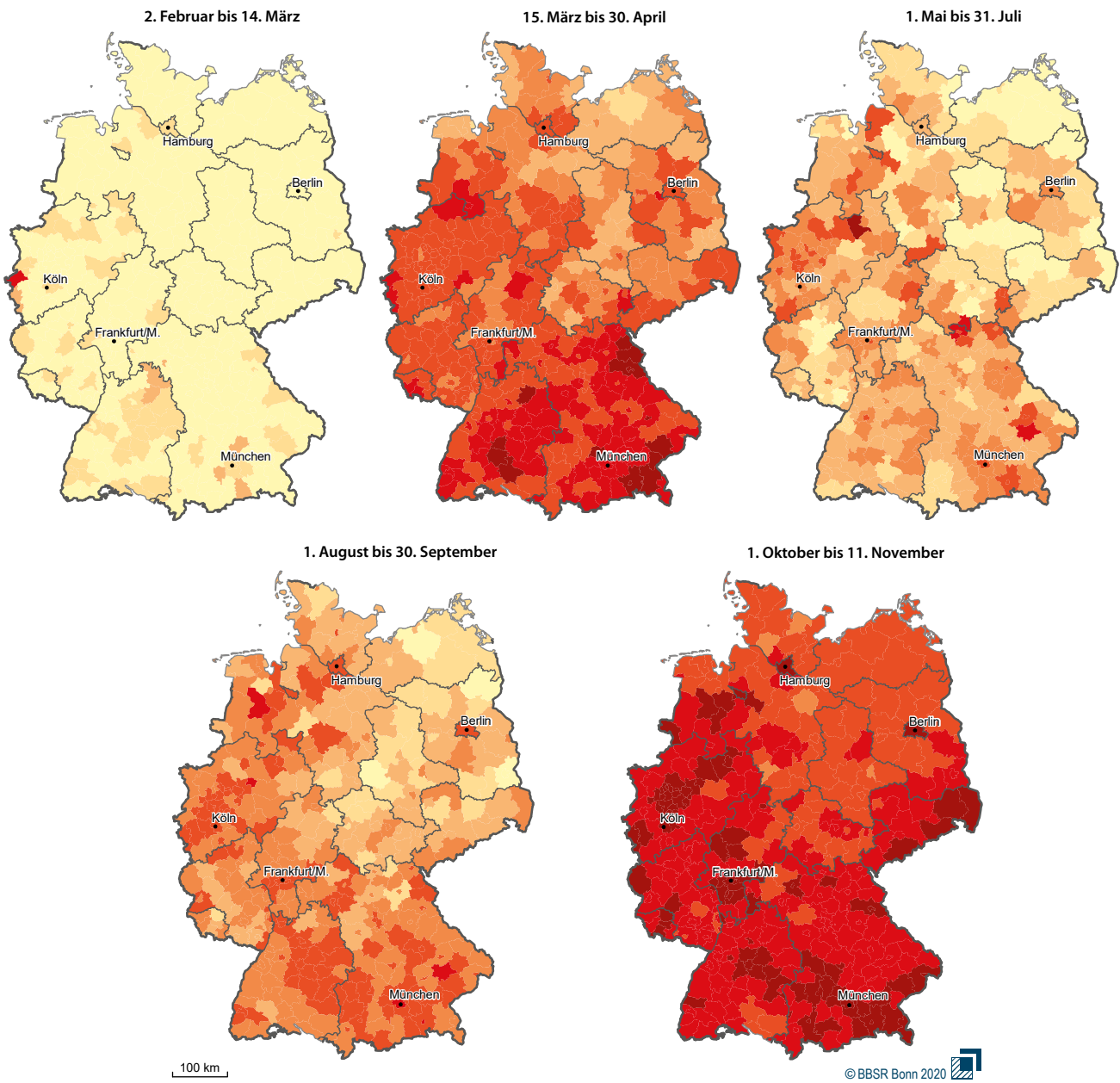


Nordrhein-Westfalen



Quelle: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR, Corona-regional; Daten: Robert-Koch-Institut (RKI)

Gemeldete COVID-19-Fälle während der fünf Phasen der Pandemie in Deutschland



Gemeldete COVID-19-Fälle in der Phase insgesamt
je 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner



Datenbasis: RKI, Laufende Raumbewertung
des BBSR
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2018 © BKG/GeoBasis-DE
Bearbeitung: N. Blätgen, A. Milbert

Intensität der Verflechtung und COVID-19-Inzidenz: Kein eindeutiger Zusammenhang

Grenzregionen sind in Verflechtungsräumen mit den Nachbarländern eingebettet. Tausende Menschen überqueren die Grenze jeden Tag zum Arbeiten und Einkaufen, zur Erholung oder, um Familie und Freunde zu treffen. Grenzkontrollen wurden eingeführt, um die vermutlich durch diese Interaktionen verursachte Verbreitung des Virus von einem Land auf das andere zu verringern. Die Verbreitung der COVID-19-Fälle in Grenzregionen lässt sich daher nicht untersuchen, ohne einen Blick auf die andere Seite der Grenze zu werfen.

Allerdings erweist sich ein flächendeckender Vergleich von Grenzregionen in Deutschland und allen Nachbarländern auf der Basis der aktuellen Datengrundlage als schwierig. Daten für ganz Europa veröffentlicht das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC 2021). Es benutzt unter anderem die 14-Tage-Inzidenz, um den Verlauf des Virus in europäischen Regionen zu verfolgen. Die Daten stehen auf NUTS-2-Ebene zur Verfügung. Für eine differenzierte Analyse der Grenzregionen braucht es aber Daten auf Kreis- beziehungsweise NUTS-3-Ebene.

Die Länder nutzen viele verschiedene Indikatoren, um die Entwicklung der Pandemie zu messen. Alle haben ihre Grenzen. Seit Beginn der Krise greifen die meisten vor allem auf Todesfälle oder die Anzahl der Personen auf Intensivstationen zurück. Diese Indikatoren müssen auf die Bevölkerung beziehungsweise auf die Krankenhauskapazitäten bezogen werden, um sie international vergleichen zu können. Aber selbst dann ist der Vergleich nicht immer sinnvoll. Die Länder zählen die Todesfälle nicht immer gleich: Manchmal werden nur die Todesfälle in Krankenhäusern berücksichtigt, manchmal auch die in Seniorenheimen. Einige Länder zählen nur den Tod von zuvor „gesunden“ Patientinnen und Patienten mit bestätigter COVID-19-Erkrankung, andere auch von Menschen mit Begleitkrankheiten. Eine nationale Todesrate verbirgt zudem die Existenz von lokalen Clustern und sagt deswegen wenig über die Verbreitung des Virus aus. Die Reproduktionszahl wiederum wird durch den „R-Wert“ gemessen, und gibt ebenfalls einen Hinweis, wie schnell das Virus sich verbreitet.

Als Hauptmaßstab für die politischen Entscheidungen zur Eindämmung der Pandemie hat sich aber in Deutschland die 7-Tage-Inzidenz etabliert (§ 28a Absatz 3 Infektionsschutzgesetz). Auch in vielen Nachbarländern gilt dieser Wert als Referenz, um die Entwicklung der Pandemie zu messen und entsprechende Schutzmaßnahmen zu treffen. Er reflektiert

aber natürlich die Teststrategie und Testkapazität der Länder und reicht allein nicht aus, um ein vollständiges Bild über die epidemiologische Lage zu geben. Allerdings ermöglicht er am besten einen grenzübergreifenden, kleinräumigen Vergleich des Verlaufs.

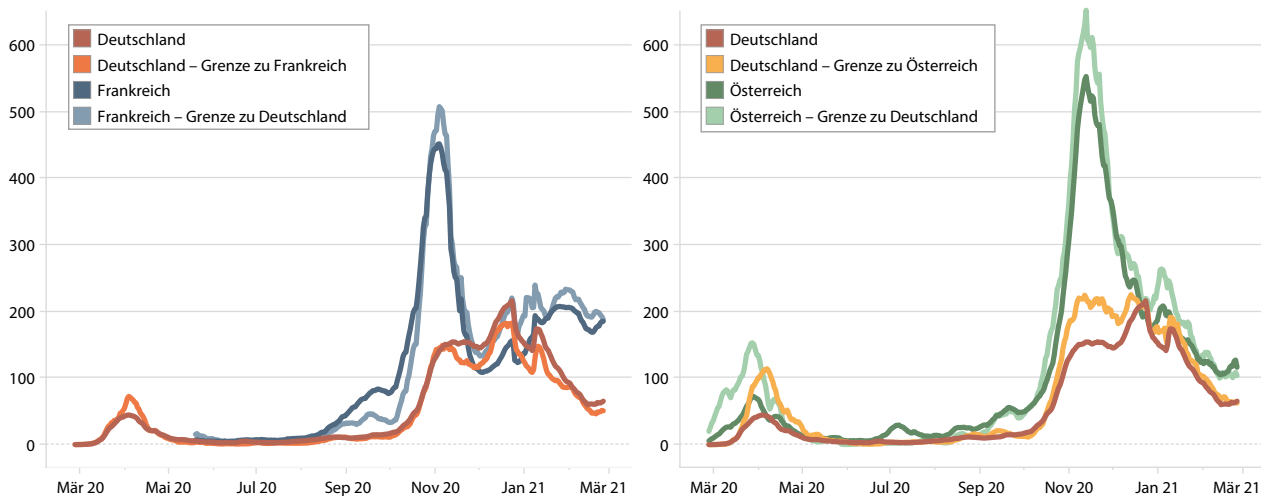
Eine weitere Hürde ist, dass die Daten nicht systematisch frei zur Verfügung gestellt werden. Manchmal erscheinen die aktuellen Zahlen nur in Form von wöchentlichen Berichten und lassen sich nicht direkt herunterladen. Manchmal sind sie nicht in der gewünschten Auflösung oder im gesamten Zeitraum verfügbar. Das liegt vor allem daran, dass die verschiedenen Länder nicht im gleichen Moment begonnen haben, die Inzidenzrate oder andere Indikatoren systematisch zu messen und zu veröffentlichen. Trotz dieser Einschränkungen lassen sich einzelne Tendenzen aufzeigen: Wie verbreitet sich das Virus in ausgewählten Nachbarländern? Und wie hängen beide Seiten der Grenze zusammen?

Frankreich und Österreich sind zwei der Länder, in denen im Februar und März 2021 – zumindest teilweise – Grenzkontrollen eingeführt wurden. Die Regierungen rechtfertigten diese Maßnahmen mit den besonders hohen Fallzahlen und der Verbreitung der Virus-Varianten, speziell in den Regionen Moselle und Tirol. In Frankreich und in Österreich waren die Inzidenzen vor allem im Herbst deutlich höher als in Deutschland (vgl. Abb. 5).

Im Januar und Februar wichen die Kurven in Deutschland und Frankreich voneinander ab: Während die Zahlen in Frankreich auf einem hohen Niveau relativ stabil blieben, sanken sie in Deutschland – auch vor der Grenzschließung. Diese Entwicklung hängt sehr wahrscheinlich mit dem im November begonnenen Shutdown in Deutschland zusammen. Maßnahmen in Frankreich scheinen die deutschen Zahlen teilweise zu beeinflussen: So geht der leichte Rückgang an der Grenze zu Frankreich im November wahrscheinlich auf die strikte Ausgangssperre vom 28. Oktober bis zum 15. Dezember 2020 in Frankreich zurück.

Anders sieht es an der deutschen Grenze zu Österreich aus: Hier stieg die Inzidenz verglichen mit ganz Deutschland überdurchschnittlich stark an, als die Fallzahlen in Österreich anzogen. Die genauen Zusammenhänge zwischen der Verbreitung des Virus und die tatsächlichen grenzüberschreitenden Verflechtungen bleiben unklar.

Vergleich der 7-Tage-Inzidenz in Deutschland, Österreich und Frankreich*



Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR, Corona-regional; Daten: Robert-Koch-Institut (RKI), Santé Publique France, Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK)
* Daten für Frankreich sind erst ab dem 19. Mai 2020 verfügbar

Ein Indikator, um die Intensität der grenzüberschreitenden Verflechtungen zu messen, ist der Anteil der Pendlerinnen und Pendler. Abbildung 6 veranschaulicht, wie hoch der Anteil der Einpendlerinnen und Einpendler aus dem Ausland für Deutschland ist.

Die meisten Grenzpendlerinnen und -pendler kamen 2020 aus Polen (über 72.000), gefolgt von Frankreich (ca. 43.500) und Tschechien (ca. 34.000) (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021). Der Anteil der Einpendlerinnen und -pendler aus dem Ausland an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist in Kreisen an der tschechischen und französischen Grenze am höchsten. Nur an der tschechischen Grenze zu Bayern hängen die Fallzahlen eng mit den Zahlen zum Grenzpendeln zusammen: Hier war die 7-Tage-Inzidenz Ende Februar am höchsten und hier gibt es auch die meisten Grenzpendlerinnen und -pendler (vgl. Abb. 3 und Abb. 6). Dementsprechend kam es hier auch zu neuen Grenzkontrollen. Zur selben Zeit verbreiteten sich die Corona-Mutanten in Tschechien sehr stark (vgl. Abb. 7); die Inzidenz lag in einigen Regionen fast bei 1.000. Dass die Zahlen in deutschen Regionen nahe Tschechien ebenfalls überdurchschnittlich hoch waren, könnte darauf zurückzuführen sein.

Ein hoher Anteil an Pendlerinnen und Pendler bedeutet aber nicht unbedingt höhere Fallzahlen. Aus Frankreich pendeln über 40.000 Menschen nach Deutschland, die meisten ins Saarland oder nach Baden-Württemberg. Die Zahlen an der Grenze in Baden-Württemberg sind aber nicht höher als im

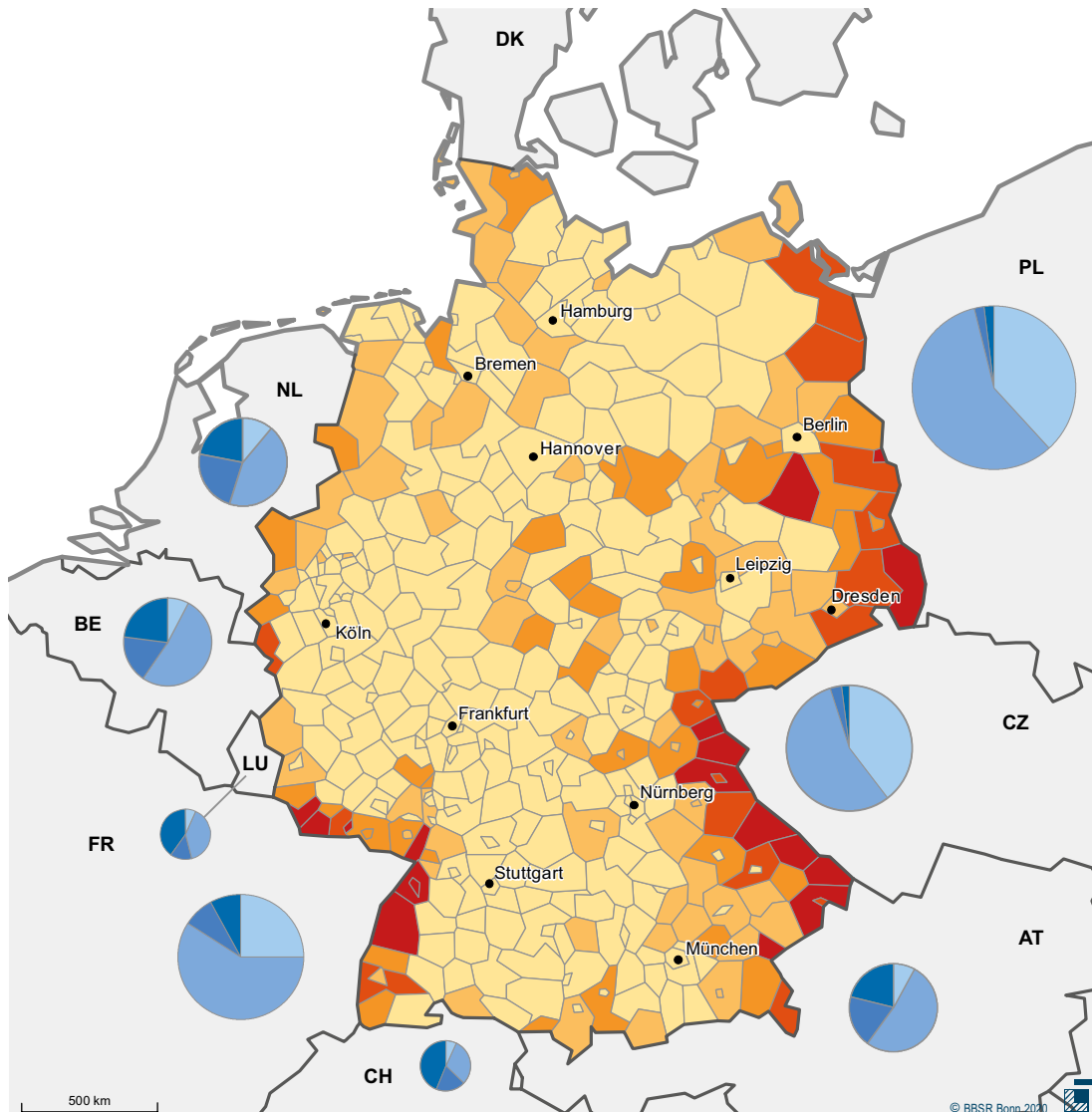
Rest des Landes. Die Pendlerverflechtungen mit Luxemburg sind ebenfalls sehr eng, mit rund 48.000 deutschen Auspendlerinnen und Auspendlern (IGSS 2020). Die 14-Tage-Inzidenz war in Luxemburg Ende Februar jedoch deutlich höher als in Rheinland-Pfalz (vgl. Abb. 7).

In Zeiten von Homeoffice lässt sich das Pendeln nur begrenzt dafür nutzen, die Verbreitung des Virus zu analysieren. Die unterschiedlichen Berufsqualifikationen der Pendlerinnen und Pendler und die verschiedenen Wirtschaftssektoren, in denen sie tätig sind, lassen aber eins vermuten: Nicht alle können von zu Hause aus arbeiten. Die meisten Einpendlerinnen und -pendler aus Tschechien und Polen arbeiten als Helferin und Helfer oder Fachkraft in der Industrie oder im Verkehrssektor (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2020). In Luxemburg dominiert hingegen der Dienstleistungssektor – hier lässt sich Telearbeit einfacher umsetzen. Dieser Aspekt beeinflusst die tatsächliche Mobilität innerhalb eines Grenzraums während der Krise.

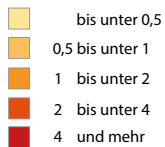
Außerdem spielen die nationalen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie eine wesentliche Rolle: In einigen Ländern gilt eine strikte Ausgangssperre, in anderen sind die Geschäfte oder die Schulen zu. Diese Maßnahmen beeinflussen die nationalen Entwicklungen und werden für mehr oder weniger kurze Zeiträume umgesetzt. Die Bedeutung der Grenzlage und der Verflechtungen zwischen zwei Ländern sollte demnach nicht pauschal, sondern differenziert berücksichtigt werden.

6

Einpendlerinnen und -pendler aus dem Ausland

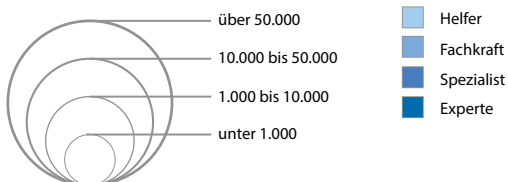


Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Wohnort im Ausland an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort in % (Stichtag 30.06.2020)



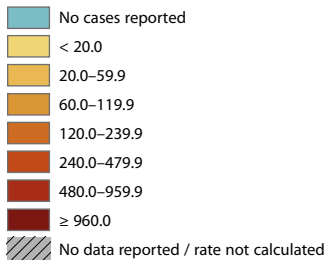
Datenbasis: Laufende Raumbewachung Europa, Statistik der Bundesagentur für Arbeit
Geometrische Grundlage: GfK GeoMarketing, Regionen NUTS 3
Bearbeitung: C. Duvernet

Anzahl und Berufsanforderungen der ausländischen Einpendler nach Herkunftsland (2019)

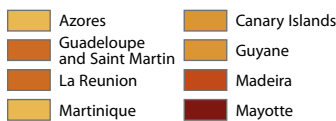




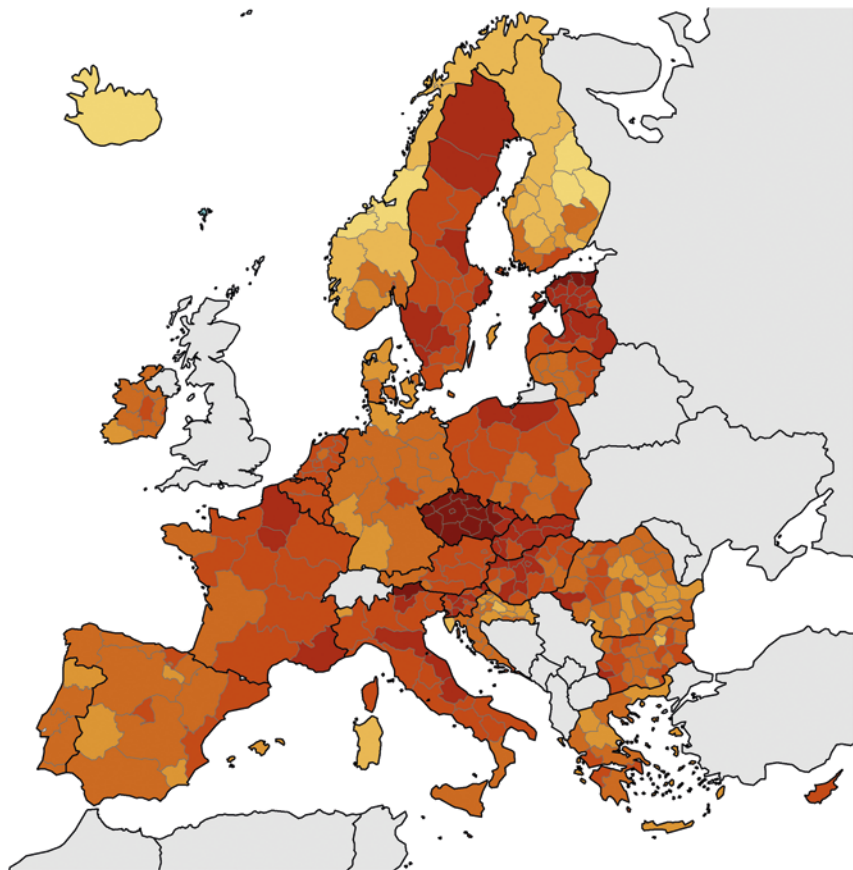
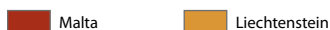
14-day COVID-19 case notification rate per 100 000 population 2021-w07 to 2021-w08



Regions not visible in the main map extent



Countries not visible in the main map extent



Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat. Office for National Statistics licensed under the Open Government Licence v.3.0. Contains OS data © Crown copyright and database right 2020. © Kartverket © Instituto Nacional de Estadística – Statistics Portugal. The boundaries and names shown on this map do not imply official endorsement or acceptance by the European Union. ECDC. Map produced on: 5 Mar 2021

Fazit

Die 7-Tage-Inzidenzen im Zeitverlauf lassen nicht erkennen, dass Grenzregionen verglichen mit anderen Regionen systematisch besonders sind. Das gilt auch innerhalb eines Bundeslands. Die Verbreitungsmuster des Virus hängen von vielen verschiedenen Faktoren ab: von der Altersstruktur, den Arbeits- und Lebensbedingungen, der Mobilität oder einzelnen Ereignissen („Superspreading-Events“). Die Grenzlage an sich beeinflusst die Ausbreitung des Virus nicht zwingend. Es gibt zwar einige Zusammenhänge zwischen Deutschland und seinen Nachbarländern. Solche Zusammenhänge können aber auch innerhalb Deutschlands – je nach Mobilität und den sozialen Kontakten der Einwohner-

innen und Einwohner – in eng verflochtenen Räumen existieren. Ob sich zwei Länder in einer Grenzregion gegenseitig bei der Verbreitung des Virus beeinflussen, hängt auch von den national getroffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie ab. Diese variieren seit mehr als einem Jahr ständig und erfolgen meist unkoordiniert. Unabhängig davon, ob sie stark vom Virus betroffen sind oder nicht, leiden Grenzregionen aber immer unter einer plötzlichen Spaltung ihrer Verflechtungsräume, wie die verschiedenen Beiträge in diesem Heft zeigen. Eine vertiefte Analyse der Effekte der Pandemie in Grenzregionen ist das Thema einer ausgeschriebenen Studie im BBSR.

Literatur

- Blätgen, Nadine; Milbert, Antonia, 2020:** Dichte und Pandemie – Gibt es räumliche Erklärungsmuster für das Infektionsgeschehen in Deutschland? In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: IzR (Informationen zur Raumentwicklung): Corona und Stadtentwicklung – Neue Perspektiven in der Krise? Heft 4/2020. Bonn: 30–45.
- ECDC – Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, 2021:** COVID-19. Zugriff: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19> [abgerufen am 12.03.2021].
- IGSS – Inspection générale de la sécurité sociale, Statistics Portal – Grand Duchy of Luxembourg, 2020:** Frontier workers employed in Luxembourg according to their residence and nationality (in 1.000 persons) 1974–2019; veröffentlicht am 30.12.2020. Zugriff: https://statistiques.public.lu/stat/TableView/tableView.aspx?ReportId=12928&IF_Language=eng&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92 [abgerufen am 31.03.2021].
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2021:** Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort mit Wohnort im Ausland nach ausgewählten Ländern, Auftragsnummer: 313422, Stichtag 30.06.2020.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2021:** Tabellen, Gemeindedaten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wohn- und Arbeitsort, Nürnberg, Stichtag 30.06.2020.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2020:** Berufsgattungen der Grenzpendler in Deutschland, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit ausländischer Staatsangehörigkeit und Wohnort im Ausland am 30. Juni 2019.



COVID-19 AN DEN GRENZEN

Kritische Anmerkungen zu kartografischen Darstellungen der Pandemie



Foto: iStock.com/janiecbros

Viren kennen keine Grenzen. Von Grenzschließungen im Pandemiefall rät auch die WHO ab, da sie im Zweifel eher schaden. Dennoch sind Grenzschließungen und -kontrollen in der aktuellen Pandemie eher die Regel. Das könnte auch an populären kartografischen Darstellungen liegen, die eine gesundheitspolitische Orientierung an Grenzen nahelegen.

Jonathan Everts

ist Professor für Humangeographie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Er hat den gesellschaftlichen Umgang mit der H1N1-Pandemie von 2009 bis 2010 erforscht. Mit Hilfe der Theorie sozialer Praktiken arbeitet er zu unterschiedlichen Themen des alltäglichen Lebens, unter anderem Konsum, Migration, dem gesellschaftlichen Zusammenleben und dem Umgang mit der Umwelt. jonathan.everts@geo.uni-halle.de

Banaler Territorialismus

Michael Billigs Buch „Banal Nationalism“ (Billig 1995) ist ein Klassiker der sozialwissenschaftlichen Analyse nationaler Identitätsproduktion. Es wird gerne zitiert, um die Funktionen von alltäglichen Symbolen und Handlungen einzuordnen. Dazu gehören beispielsweise das Fahنشwenken, Sportereignisse oder Bilder auf Geldscheinen und Briefmarken. Sie alle können auf ihre Weise Vorstellungen einer nationalen Identität und Zugehörigkeit fördern. In der Geografie wurde diese Sichtweise vielfach aufgegriffen und bearbeitet (Koch/Paasi 2016). Dabei sind auch Karten als Materialien eines banalen Nationalismus in den Blick geraten. Im Alltag, zum Beispiel in den Wetternachrichten oder in Schulbüchern, befördern diese durch ihre schematische Darstellung von Territorien und Grenzen die Vorstellung abgegrenzter und in sich geschlossener Nationalstaaten (Batuman 2010; auch Anderson 2006). Kartografische Darstellungen verschiedener Merkmale von Nationalstaaten wie die Einwohnerzahl oder das Bruttoinlandsprodukt ermöglichen außerdem den Vergleich zwischen territorial voneinander abgetrennten räumlichen Einheiten. Sie stärken die Idee eines intrinsischen Zusammenhangs zwischen Identität, Staat und Territorium (Kaplan/Herb 2011; Paasi 2009). Das gilt auch für die länderspezifische Darstellung von aggregierten epidemiologischen Daten wie im Fall der COVID-19-Pandemie.

Die Macht der Karten

Territorialität ist eines der Kernkonzepte der Geografie, insbesondere der Politischen Geografie (Antonsich 2017). Im Grunde beschreibt der Begriff eine herrschaftliche Praxis der räumlichen Einhegung und Ausschließung, mithin das räumliche Ziehen von Grenzen. Die Auseinandersetzung mit historischen Grenzziehungen zeigt, dass die Herstellung von Territorium immer einer politischen Rationalität folgt und gleichzeitig einer gewissen Willkürlichkeit unterliegt. Es gibt keine natürlich gegebenen politischen Grenzen, zum Beispiel durch Gewässer oder Gebirge. Politische und administrative Grenzen sind als ein- und ausschließende Einrichtungen immer Produkte sozialer Praxis (Jones 2009; Painter 2010). In den letzten Jahrhunderten hat die Technik des Kartografierens immer größere Bedeutung für Grenzziehungen erhalten. Im 19. Jahrhundert wurden Grenzen in Afrika oder den USA auf der Karte gezogen und nicht mehr umgekehrt vom physischen Raum auf die Karte übertragen (Harley 1988). Die Karte entwickelte sich zum performativen

Kartografische Darstellungen der Pandemie sind inzwischen sehr zahlreich und lassen sich digital leicht abrufen (Mocnik et al. 2020). Je nach Maßstabsebene nutzen diese Karten die Grenzen der Nationalstaaten oder auch kleinerer territorialer Einheiten wie Regionen, Provinzen oder Gemeinden. Beliebt sind die Darstellungen von räumlichen Einheiten in unterschiedlichen Farbschattierungen (Choroplethenkarte) oder mit Kreisen. Im epidemiologischen Kontext stellen Farbschattierungen beispielsweise die Quote positiver Tests auf eine Bezugsgröße – zum Beispiel 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner – in einem bestimmten Gebiet dar, auch Inzidenz genannt. Mit proportional wachsenden Kreisen wird häufig die absolute Anzahl an positiv gemeldeten Fällen angegeben. Wie andere Karten produzieren diese Darstellungen bestimmte räumliche Vorstellungen. Die in ihrer Territorialität grundsätzlich als gleich erachteten Gebiete unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Merkmale. Diese Unterscheidung ermöglicht eine Unterteilung in Risikogebiete und Gebiete mit geringerem Infektionsgeschehen. Die Unterteilungen sind politisch relevant, da sie als Rechtfertigung für bestimmte Maßnahmen genutzt werden. Dieser Beitrag hinterfragt diese Form der Raumeinteilung als einen Ausdruck von banalem Territorialismus kritisch.

Werkzeug, das Grenzen und Territorium gleichsam abbildet und gleichzeitig erst hervorbringt. Sie wurde integraler Bestandteil der geopolitischen Praktiken des Territorialisierens und Grenzziehens (Biggs 1999).

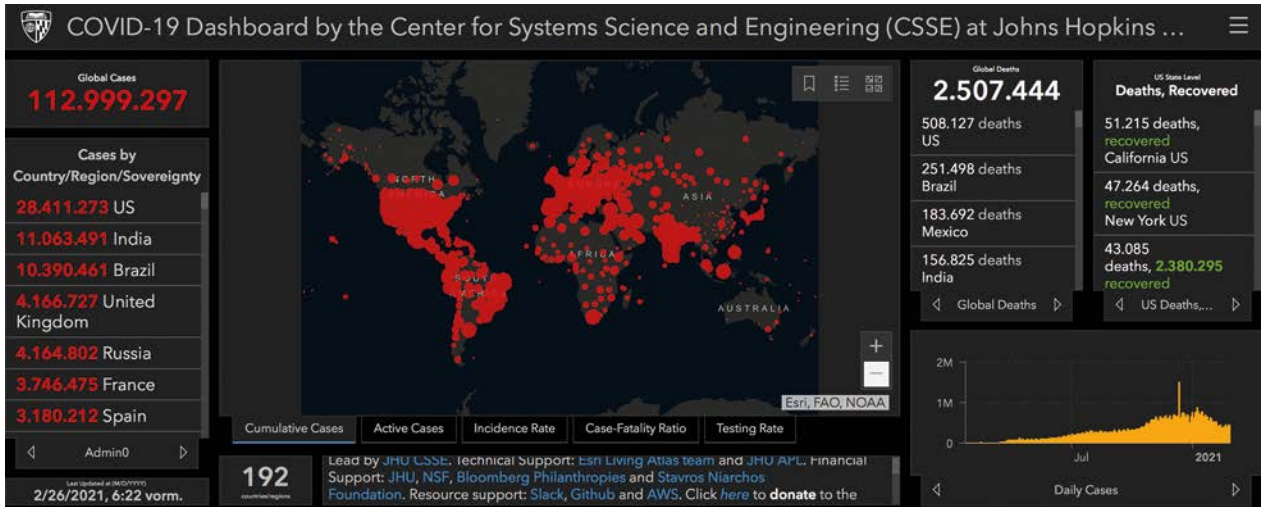
Die Herstellung von Karten war für lange Zeit insbesondere eine Herrschaftspraxis im Dienste der Nationalstaaten. Mit den neuen digitalen Möglichkeiten hat sich das grundlegend geändert (Crampton 2009): Heute lässt sich auch ohne Vorkenntnisse und in kurzer Zeit eine digitale Karte anfertigen und ins Internet einstellen. Bereits während der H1N1-Pandemie 2009/2010 wurden zahlreiche Karten erstellt und standen online zur Verfügung (Everts 2013) – seither haben sich die kartografischen Möglichkeiten aber noch einmal vervielfältigt. Corona-Karten gibt es in allen Arten und Formen, hergestellt von Einzelpersonen oder Teams aus privatem Interesse oder in wissenschaftlichen Einrichtungen, von den Medien oder staatlichen Institutionen. Als

besonders einflussreich haben sich in dieser Pandemie die in sogenannte „Dashboards“ eingebetteten Karten erwiesen, allen voran das globale Corona-Dashboard der Johns-Hopkins-Universität.

Diese Dashboards zeigen gleichermaßen viel, wie sie verbergen (Everts 2020). Zunächst ist die Informationsfülle der Dashboards bemerkenswert. Hier wurden so viele Daten zusammengetragen, dass sich der Wahrheitsanspruch der Kar-

1

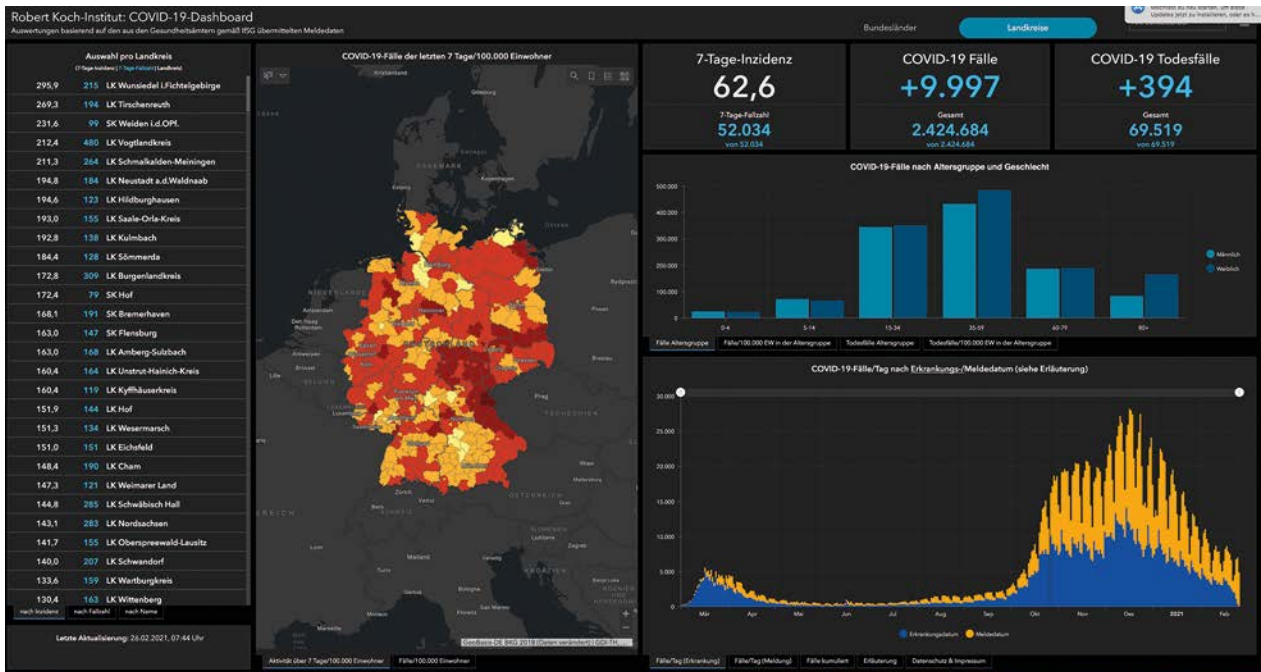
COVID-19-Dashboard vom Center for Systems Science and Engineering (CSSE) an der Johns-Hopkins-Universität



Quelle: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (26.02.2021)

2

Dashboard des Robert-Koch-Instituts



Quelle: <https://experience.arcgis.com/experience/478220a4c454480e823b17327b2bf1d4> (26.02.2021)

ten vermeintlich allein daraus ableiten lässt (vgl. Mooney/Juhász 2020). Die meisten Dashboards arbeiten mit Karten, die diese Informationsfülle räumlich verteilen: zum Beispiel in Form von Infektionszahlen als Kreise auf nationaler oder regionaler Ebene (wie das JHU-Dashboard – vgl. Abb. 1) oder in Form von Flächenschraffuren je nach Inzidenz auf der Ebene von kleineren territorialen Verwaltungseinheiten (wie das RKI-Dashboard – vgl. Abb. 2). Hier suggeriert die Karte einen Überblick, destilliert aus der überbordenden Fülle an Daten. Die Sättigung des Überblicksbedürfnisses behindert aber die Berücksichtigung weiterer wichtiger Aspekte des pandemischen Geschehens. Insbesondere, wie bei kartografischen Abbildungen üblich, wird durch die Wahl der Maßstabsebene und der Darstellung von administrativen Grenzen die territoriale Einteilung des Raums betont. Der gelebte soziale Raum bleibt verborgen. Eine hohe dargestellte Inzidenz wie im Falle der Corona-Pandemie sagt nichts über den tatsächlichen Infektionsort, Betroffene, Übertragungswege oder die Schwere der Krankheit aus. Ein Ausbruch in einem Ort, in einem Krankenhaus, in einer Fabrik oder in einem Altenheim geht in der generalisierenden räumlichen Darstellung der Karte auf – und wird damit als lokales Ereignis paradoxerweise unsichtbar.

Politische Akteure legitimieren gesundheitspolitische Maßnahmen oft mit generalisierten räumlichen Darstellungen – in der gegenwärtigen Pandemie gilt das insbesondere für die Inzidenz. Dabei verwechseln viele den administrativen territorialisierten Raum mit dem gelebten sozialen Raum. Sie glauben, von den Daten auf administrativer Raumebene Maßnahmen ableiten zu können, die im sozialen Raum ihre Wirkung entfalten. Da dem gelebten sozialen Raum aber

ganz andere Logiken zugrunde liegen (u. a. Kreativität, Routinen, Konnektivität, Offenheit), stehen viele der Maßnahmen im offenen Widerspruch zu den gelebten Lebenswelten.

Ein Beispiel ist der seit Pandemiebeginn von sehr hohen Inzidenzen geplagte Landkreis Tirschenreuth. Die hohen Werte erklären sich viele gerne mit der Nähe zur deutsch-tschechischen Grenze. Immer wieder hat sich der Landkreis, der von vielen Grenzpendlerinnen und -pendlern abhängig ist, gegen diese einseitige Wahrnehmung gewehrt (z. B. Onetz, de 2021). Auch wissenschaftlich lässt sich dieser Zusammenhang bisher nicht belegen (Brandl et al. 2020). Zumindest für die erste Welle scheint Reiserückverkehr aus Italien und Österreich eine wichtige Rolle gespielt zu haben. Da aber räumlich feiner aufgelöste Daten nicht so ohne weiteres verfügbar sind, bleibt das tatsächliche Infektionsgeschehen für Dashboard-Betrachter verborgen. Die einmal aggregierten Daten der Testergebnisse aus dem gelebten sozialen Raum werden auf der Ebene der administrativen-territorialen Raumeinheit interpretiert. In der kartografischen Darstellung verweist dies auf zwei räumliche Hauptmerkmale: die Grenze und das Territorium. Auf diesem Weg wird die Grenze als Raumelement essentialisiert – ihr wird also eine eigene, von menschlicher Praxis unabhängige Handlungsfähigkeit zugesprochen. Die Grenze wird so zur scheinbar entscheidenden unabhängigen Variable für hohe Inzidenzwerte. Diese besondere Form des Raumessentialismus – basierend auf einem banalen Territorialismus – ist nicht nur aus wissenschaftlichen Gründen abzulehnen, da hier Pseudokausalitäten hergestellt werden, sondern auch aus ethischen Gründen, da er die Zerschneidung des gelebten sozialen (und hier auch transnationalen) Raums als Lösung nahelegt.

Räumliche Epidemiologie

Müssen wir nun die ganze räumliche Epidemiologie ablehnen und verantwortlich für gesundheitspolitisches Handeln machen? Sicherlich nicht, denn verantwortlich für gesundheitspolitisches Handeln sind diejenigen, die gesundheitspolitisch handeln. Die räumlichen Darstellungen von Epidemien haben dabei aber eine wichtige Funktion, derer sich die kartenherstellenden Personen bewusst sein müssen. Innerhalb der Fachwissenschaften, insbesondere der räumlichen Epidemiologie und der Kartografie, ist dieses Bewusstsein grundsätzlich vorhanden (Mooney/Juhász 2020; Tarrantola/Dasgupta 2021). Durch den webbasiert erleichterten Zugang des kartografischen Arbeitens sind aber auch viele

Menschen kartografisch aktiv, denen sowohl die Ausbildung als auch der Hintergrund für ein reflexives kartografisches Arbeiten fehlt. Interessant in diesem Zusammenhang ist wiederum das JHU Dashboard, das in der Abteilung „System Science and Engineering“ entwickelt wurde und nicht etwa in der Kartografie oder Epidemiologie (CNN 2020). Während die angebotenen Informationen – mit ihren groß gedruckten Todeszahlen, roten Farben und großen Kreisen – den Bedürfnissen der medialen Berichterstattung in hohem Maße genügen, sind sie epidemiologisch weitgehend wertlos (Lex 2020).

Tarantola und Dasgupta (2021) entlarven als eines der Kernprobleme der aktuellen „Pandemiekartografie“, dass die gegenwärtige Kartenerzeugung den Weg des geringsten Widerstands geht: Sie greift leicht verfügbare Daten aus dem Netz ab und visualisiert sie, ohne diese zu hinterfragen oder,

besser noch, eigene Daten zu erheben. Die Autoren fordern daher: „[...] we should advocate collecting data that our collective experience says really matter, not only what is convenient or intended to produce news breakers and capture readers' attention“ (Tarantola/Dasgupta 2021: e5).

Die Grenzen der Karten

Selbst, wenn bessere Daten erhoben und kartografisch aufbereitet werden: Das Problem der Territorialisierung und Grenzziehungen bleibt bestehen. Die Grenzen auf andere

Skalen zu verschieben (z. B. den lokalen, häuslichen und individuell-gelebten Bereich) ist zwar vereinbar mit der „borders are everywhere“-These (Rumford 2012). Es führt aber

3

Misleading Map: Die Karte mit Flugverbindungen wurde in den sozialen Medien weltweit geteilt, weil behauptet wurde, sie würde die Verbreitung von SARS-CoV-2 durch die Einwohnerinnen und Einwohner von Wuhan zeigen. Die Abbildung zeigt die von der BBC kommentierte („misleading“) Version des Tweets

Horrifying new map shows no country is safe from coronavirus' deadly tentacles



Quelle: <https://www.bbc.com/news/world-51504512> (26.02.2021)

dazu, dass wieder neue räumliche Imaginationen angeboten werden, mit denen sich in das alltägliche Netz des Lebens hineinregieren lässt, ohne Rücksicht auf die besonderen sozialräumlichen Bedürfnisse von Einzelnen und Gruppen nehmen zu müssen. Grundsätzlich sollte daher jede räumliche Darstellung mit dem Disclaimer versehen sein, dass hier räumlich-abstrakte Grenzen, aber keine sozial-gelebten Welten dargestellt werden.

Weiterhin sollte ernst genommen werden, was die ursprüngliche Funktion der in Karten eingespeisten Daten war. Im Wesentlichen sind Tests auf Infektionskrankheiten vor und während der Pandemie Surveillance-Daten. Diese Technik der Überwachung von Infektionskrankheiten wurde in den letzten 30 Jahren als Frühwarnsystem umfassend eingeführt (Fearnley 2010). Die Idee dahinter ist nicht, das tatsächliche Infektionsgeschehen akkurat abzubilden. Vielmehr geht es darum, zeitnah Hinweise auf temporär und räumlich auftretende Anomalien zu erhalten und dann mit weiteren wissenschaftlichen Methoden zu untersuchen (z. B. Einzelfalluntersuchung durch Interviews). Dabei ist für professionell mit Surveillance-Daten arbeitende Epidemiologinnen und

Epidemiologen klar, dass diese Daten nur sehr geringen Aufschluss über das tatsächliche Infektionsgeschehen geben (vgl. das Schreiben der Berliner Amtsärzte mit starker Kritik an der epidemiologischen Aussagekraft von Inzidenzwerten – Der Tagesspiegel 2021).

Auch der umgekehrte Weg, räumliche Verflechtungen statt räumlich gekammerte und eingegrenzte Territorien aufzuzeigen, ist nicht ohne Gefahr. Gerade Karten mit der Darstellung von Flugverbindungen dienen gerne dazu, die angstbesetzte Metapher „disease is only a plane ride away“ zu verbreiten (Ingram 2008; vgl. auch Abb. 3). Das leistet erst recht der Schließung von Grenzen und der Kappung von Verbindungen Vorschub. Selbst wenn Entscheidungsträgerinnen und -träger die Mobilität von Medikamenten, Pflegekräften und anderen „systemrelevanten“ Erwerbstätigen weiterhin als notwendig erachten: Die Forcierung von Grenzregimen aufgrund kartografischer Darstellungen muss in einer Welt zahlloser transnationaler und translokaler Lebenswelten (Pries 2003; Greiner/Sakdapolrak 2013) ausführlich diskutiert werden.

Ausblick

Banaler Territorialismus ist ein häufiges Phänomen im Zeitalter der allgemeinen Verfügbarkeit von kartografischen Darstellungen. Raumvorstellungen sind geprägt durch die Ideen von territorialen Grenzen und in sich geschlossenen räumlichen Gebieten. In der letzten Globalisierungsphase, die in den 1970er-Jahren begann, haben viele nationalstaatliche Grenzen an Bedeutung verloren. Schon seit den 2010er-Jahren – und nicht erst seit der COVID-19-Pandemie – lässt sich aber eine Rückkehr der Bedeutung von Grenzen beobachten. Wie bei so vielen aktuellen Entwicklungen scheint auch hier die Pandemie beschleunigend zu wirken.

Ein neues und weit über Gesundheitsfragen hinausgehendes globales Grenzregime halten Expertinnen und Experten zumindest wieder für möglich (Radil/Pinos/Ptak 2020). Arbeiten aus dem Umfeld der humangeografischen Border Studies haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, welche gesellschaftlichen und humanitären Probleme Grenzen hervorbringen können (Johnson et al. 2011). Eine kritische Auseinandersetzung mit dem pandemischen Re-Bordering, inklusive der unterschiedlichen Ursachen und Auswirkungen, ist daher dringend notwendig.

Literatur

- Anderson, B.**, 2006 [1983]: *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (revised edition). London: Verso.
- Antonsich, M.**, 2017: Territory and territoriality. In: Richardson, D.; Castree, N.; Goodchild, M.F.; Kobayashi, A.; Liu, W.; Marston, R.A. (Hrsg.): *The International Encyclopedia of Geography*. London: Wiley: 1–9.
- Batuman, B.**, 2010: The shape of the nation: Visual production of nationalism through maps in Turkey. *Political Geography*, 29: 220–234.
- Biggs, M.**, 1999: Putting the State on the Map: Cartography, Territory, and European State Formation. *Comparative Studies in Society and History*, 41: 374–405.
- Billig, M.**, 1995: *Banal Nationalism*. London: SAGE.
- Brandl, M.; Selb, R.; Seidl-Pillmeier, S.; Marosevic, D.; Buchholz, U.; Rehm, S.**, 2020: Mass gathering events and undetected transmission of SARS-CoV-2 in vulnerable populations leading to an outbreak with high case fatality ratio in the district of Tirschenreuth, Germany. *Epidemiology and Infection*, 148: 1–6.
- CNN**, 2020: Johns Hopkins' dashboard: The people behind the coronavirus pandemic's most visited site. Zugriff: <https://wtop.com/coronavirus/2020/07/johns-hopkins-dashboard-the-people-behind-the-coronavirus-pandemics-most-visited-site> [abgerufen am 25.02.2021].
- Crampton, J. W.**, 2009: Cartography: performative, participatory, political. *Progress in Human Geography*, 33: 840–848.
- Der Tagesspiegel**, 2021: Amtsärzte fordern Abkehr von Lockerungen nach Inzidenzwert. *Der Tagesspiegel*. Zugriff: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/20-35-oder-50-nicht-zielfuehrend-amts-aerzte-fordern-abkehr-von-lockerungen-nach-inzidenzwert/26937634.html> [abgerufen am 25.02.2021].
- Everts, J.**, 2013: Anxiety and risk: pandemics in the twenty-first century. In: Müller-Mahn, D. (Hrsg.): *The spatial dimension of risk: how geography shapes the emergence of risks*. London: Routledge: 82–96.
- Everts, J.**, 2020: The Dashboard Pandemic. *Dialogues in Human Geography*, 10: 260–264.
- Fearnley, L.**, 2010: Epidemic intelligence. Langmuir and the birth of disease surveillance. *Behemoth, a Journal on Civilisation*, 3: 36–56.
- Greiner, C.; Sakdapolrak, P.**, 2013: Translocality: Concepts, Applications and Emerging Research Perspectives. *Geography Compass*, 7: 373–384.
- Harley, J. B.**, 1988: Maps, knowledge, and power. In: Cosgrove, D.; Daniels, S. (Hrsg.): *The Iconography of Landscape*. Cambridge: Cambridge University Press: 277–312.
- Ingram, A.**, 2008: Pandemic anxiety and global health security. In: Pain, R.; Smith, S. (Hrsg.): *Fear: critical geopolitics and everyday life*. Aldershot: Ashgate: 75–86.
- Johnson, C.; Jones, R.; Paasi, A.; Amoore, L.; Mountz, A.; Salter, M.; Rumford, C.**, 2011: Interventions of rethinking “the border” in border studies. *Political Geography*, 30: 61–69.
- Jones, R.**, 2009: Categories, borders and boundaries. *Progress in Human Geography*, 33: 174–189.
- Kaplan, D. H.; Herb, G. H.**, 2011: How geography shapes National Identities. *National Identities*, 13: 349–360.
- Koch, N.; Paasi, A.**, 2016: Banal Nationalism 20 years on: Rethinking, re-formulating and re-contextualizing the concept. *Political Geography*, 54: 1–6.
- Lex, A.**, 2020: The Case Against Dashboards (when Visualizing a Pandemic). Visualization design lab. Zugriff: <https://vdl.sci.utah.edu/blog/2020/07/06/dashboards> [abgerufen am 25.02.2021].
- Mocnik, F.-B.; Raposo, P.; Feringa, W.; Kraak, M.-J.; Köbben, B.**, 2020: Epidemics and pandemics in maps – the case of COVID-19. *Journal of Maps*, 16: 144–152.
- Mooney, P.; Juhász, L.**, 2020: Mapping COVID-19: How web-based maps contribute to the infodemic. *Dialogues in Human Geography*, 10: 265–270.
- Onetz.de**, 2021: Landrat aus Tirschenreuth wehrt sich gegen „Besserwisser aus ganz Deutschland“. Onetz.de, 22.02.2021. Zugriff: <https://www.onetz.de/oberpfalz/tirschenreuth/landrat-tirschenreuth-wehrt-gegen-besserwisser-ganz-deutschland-id3183607.html> [abgerufen am 25.02.2021].
- Paasi, A.**, 2009: Bounded Spaces in a “Borderless World”: Border Studies, Power and the Anatomy of Territory. *Journal of Power*, 2: 213–234.
- Painter, J.**, 2010: Rethinking Territory. *Antipode*, 42: 1090–1118.
- Pries, L.**, 2003: Transnationalismus, Migration und Inkorporation. Herausforderungen an Raum- und Sozialwissenschaften. *geographische revue*, 5: 23–39.
- Radil, S. M.; Pinos, J. C.; Ptak, T.**, 2020: Borders resurgent: towards a post-Covid-19 global border regime? *Space and Polity*: 1–9.
- Rumford, C.**, 2012: Towards a Multiperspectival Study of Borders. *Geopolitics*, 17, 4: 887–902.
- Tarantola, D.; Dasgupta, N.**, 2021: COVID-19 Surveillance Data: A Primer for Epidemiology and Data Science. *Am J Public Health*: e1–e6.



„DIE WERTSCHÄTZUNG FÜR DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION IST GESTIEGEN“

Grenzschießungen in der Bodenseeregion

Im Gespräch mit Jens Kurnol vom BBSR erläutern Roland Scherer und Klaus-Dieter Schnell, wie sich die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie in der Bodenseeregion ausgewirkt haben und welche Chancen und Risiken sie für die künftige grenzüberschreitende Zusammenarbeit sehen.

Dr. Roland Scherer

ist Direktor am Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen und wissenschaftlicher Leiter des regionalen Think Tank DenkRaumBodensee.
roland.scherer@unisg.ch

Klaus-Dieter Schnell

ist Geschäftsführer der Internationalen Bodensee-Konferenz (IBK).
schnell@bodenseekonferenz.org

Herr Scherer, Herr Schnell, viele Menschen kennen die Bodenseeregion aus persönlicher Anschauung, sei es aus dem Urlaub, aus beruflichen Gründen oder, wie bei mir, aus dem Studium. Die Bilder aus dem Frühjahr 2020 aus der Doppelstadt Konstanz/Kreuzlingen sind deshalb besonders prägnant in der Erinnerung geblieben. Wie haben sich diese Grenzschießungen auf die Menschen in der Bodenseeregion ausgewirkt?

Dr. Roland Scherer: Die härtesten Einschnitte bestanden sicherlich im privaten Bereich. Die Grenzschießung hat deutlich gemacht, wie viele familiäre Beziehungen beispielsweise im deutsch-schweizerischen Grenzraum bestehen. Besonders zwischen Konstanz und Kreuzlingen, die ja eine gemeinsame Agglomeration bilden und wo viele Deutsche auch auf der Schweizer Seite wohnen. So konnten sich etwa Paare ohne Trauschein nicht mehr sehen, Kinder aus Patchworkfamilien den Elternteil jenseits der Grenze nicht mehr besuchen oder Angehörige sich nicht mehr um pflegebedürftige Seniorinnen und Senioren kümmern. Das waren harte Einschnitte, da es einfach keine Ausnahmeregelungen gab.

Klaus-Dieter Schnell: Die zusammengewachsenen Städte Konstanz in Deutschland und Kreuzlingen in der Schweiz trennte plötzlich ein doppelter Grenzzaun, gesichert durch bewaffnete Grenzschießerinnen und -schützer. Das waren traurige Bilder, die es sogar bis in die New York Times geschafft haben. Das war doch eine sehr bedrückende Situation, die viele Härten im privaten Bereich und einen tiefen Einschnitt in den Alltag von vielen Menschen bedeutet hat.

Dr. Roland Scherer: Dabei gab es durchaus kuriose Situationen. So haben viele Menschen aus Konstanz einen Schrebergarten direkt hinter der Grenze im Tägermoos – einem Gebiet, das seit dem Mittelalter zur Gemarkung der Stadt Konstanz gehört, aber eben Schweizer Staatsgebiet ist. Die Kleingärtnerinnen und -gärtner konnten ihre Parzellen nicht bestellen, weil sie nicht über die Grenze durften. Das war zuletzt während des Zweiten Weltkrieges der Fall. Zum Glück haben sich dann oft Schweizer Parzellennachbarinnen und -nachbarn darum gekümmert.

Das grenzübergreifende Privatleben und auch das Geschäftsleben wurden also komplett unterbunden. Wie sah die Situation für Grenzpendlerinnen und -pendler aus?

Klaus-Dieter Schnell: Für sie war die Grenze offen. Völlig unklar war aber zunächst, welche Nachweise verlangt wer-

den. Je nach Wohnort hatten sie längere Arbeitswege, da kleine Grenzübergänge gesperrt waren. Völlig übersehen wurden die Einschnitte durch die daraus folgende Unterbrechung von grenzüberschreitenden Bahnverbindungen und Fähren. Gerade im Grenzraum zu Schaffhausen mit seinem komplizierten Grenzverlauf konnten viele Pendlerinnen und Pendler beispielsweise nicht mehr von ihrem Wohnort in Deutschland durch den Kanton Schaffhausen nach Singen zur Arbeit fahren. Aus einem Arbeitsweg von 15 km werden schnell 80 oder 100 km! Schülerinnen und Schüler wurden auf dieser Strecke nicht mehr durch die Schweiz in ihre Schulen befördert.

Dr. Roland Scherer: In anderen Grenzregionen wie etwa im bayerisch-tschechischen Grenzraum waren mit den Grenzschießungen auch gravierende Folgen für das Gesundheitssystem verbunden. Das hatten wir hier am Bodensee nicht. Es gibt in Schweizer Krankenhäusern zwar einen hohen Anteil an Mitarbeitenden aus Deutschland und Österreich, diese Personen wohnen aber auch oft vor Ort. Außerdem waren die Grenzen für Pendlerinnen und Pendler auch immer offen.

Vor Ort lässt sich oft besser auf bestimmte Probleme reagieren als zentral. Wie hat die Zusammenarbeit in der Region während der Grenzschießungen funktioniert?

Klaus-Dieter Schnell: Zu Beginn mangelte es besonders an Koordination zwischen den Bundesstellen sowie zwischen Bundes- und Landesebene und nicht zuletzt auch grenzüberschreitend. Das Ergebnis war ein kommunikatives Desaster zu den Grenzkontrollen in der Bodenseeregion. Kurzzeitig haben sogar Grenzbeamtinnen und -beamte der Bundespolizei im bayerischen Lindau und im baden-württembergischen Konstanz unterschiedlich agiert, was offenbar daran lag, dass die Landesdirektionen der Bundespolizei Erlasse des Bundesinnenministeriums unterschiedlich schnell weitergeleitet haben. Ganz offensichtlich war festzustellen, dass das Bewusstsein auf der Bundesebene für die besonderen Fallkonstellationen in der Grenzregion nicht besonders stark ausgeprägt war. Es fehlte am Wissen für die konkreten Gegebenheiten vor Ort und man war sich offenbar der Folgen der Grenzschießungen nicht bewusst. Die Behörden vor Ort konnten dagegen nicht viel ausrichten.

Dr. Roland Scherer: Es gab auch Bereiche, in denen die Politik schnell handelte. So wurde recht bald auf die Problematik reagiert, dass Grenzgängerinnen und -gänger maximal 25 % ihrer Arbeitszeit im Homeoffice verbringen dürfen, um nicht zusätzlich auch am Wohnort sozialversicherungspflichtig



Foto: Achim Mende

Der Bodenseeraum aus der Luft

zu werden. Durch die Homeoffice-Pflicht ist das für Grenzgängerinnen und -gänger natürlich nicht einzuhalten. Da haben sich die Staaten schnell auf eine Ausnahmeregelung geeinigt. Das Beispiel zeigt, dass es am Bodensee oder am Oberrhein ein funktionierendes Netzwerk von Kooperationen und Beratungsstellen gibt, das die Problematik schnell aufbereiten und in die Beratungen auf Bundesebene einbringen konnte.

Wie hat sich die Situation seither entwickelt?

Klaus-Dieter Schnell: Mittlerweile haben sich neue und wertvolle Kommunikationsstrukturen etabliert. Auf Initiative des Staatsministeriums Baden-Württemberg gibt es wöchentliche Videokonferenzen zur Grenzsituation mit der Schweiz. Da sind alle relevanten Ministerien auf Bundes- und Landesebene, Polizeibehörden aber auch die Landkreise sowie die grenzüberschreitenden Gremien wie die Internationale Bodensee-Konferenz IBK, die Oberrheinkonferenz oder

die Hochrheinkommission beteiligt. Auf Schweizer Seite sind die wichtigen Departemente, die Schweizer Botschaft und das Generalkonsulat, aber auch die Kantone mit dabei. In dieser Runde werden die Probleme offen angesprochen und meist auch rasch pragmatische Lösungen gefunden. Die Sensibilität für die Bedarfe in der Grenzregion ist spürbar gestiegen: Bei den Regelungen für Einreise, Quarantäne und Testungen an den Grenzen waren zu Beginn der zweiten Welle nun auf allen Seiten vergleichbare Ausnahmen zur Erleichterung des kleinen Grenzverkehrs vorgesehen.

Dr. Roland Scherer: Hieran zeigt sich meines Erachtens der Vorteil, dass in den Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bodenseeraum oder am Oberrhein die Landesebene intensiv beteiligt ist. Jetzt hat sich diese Multi-Level-Governance noch um die Bundesebene erweitert. Während es also in der ersten Pandemiephase damit noch etwas gehakt hat und auch die Landesebene wenig Spielräume hatte, haben sich jetzt offensichtlich neue grenzübergreifende Kommunikationsstrukturen zwischen den Verwaltungsebenen etabliert.

Lässt sich aufzeigen, welche Folgen diese neuen Kommunikationsstrukturen in der Praxis haben? Ist das Bewusstsein für die besonderen Herausforderungen in Grenzregionen und die Bereitschaft, diese zu berücksichtigen, insgesamt größer geworden?

Dr. Roland Scherer: Ich nehme wahr, dass die Behörden aus den Erfahrungen der ersten Grenzschließung gelernt haben und nun viel pragmatischer auch Ausnahmen zulassen. Als kurz vor Weihnachten Baden-Württemberg den Grenzübertritt für das Einkaufen praktisch untersagt hat, hatten viele Schweizerinnen und Schweizer bei Konstanzer Metzgereien bereits ihren Festtagsbraten bestellt. Den hätten sie eigentlich nicht mehr abholen dürfen und die Einzelhändler wären auf der Ware sitzen geblieben. Schließlich wurde eine Ausnahme gemacht, die vorbestellte Ware durfte abgeholt werden und die Feiertage waren gerettet!

Klaus-Dieter Schnell: Im Dezember wurde die Einreise nach Deutschland wieder stark eingeschränkt. Die Grenze ist nur offen für definierte Zwecke. Aber es gibt auch Ausnahmeregelungen für Einreisen aus wichtigen familiären Gründen. Kommunikativ wird nach meiner Wahrnehmung allerdings noch zu wenig getan, um die Situation zu erklären. Zudem tauchen längst vergessen geglaubte Ressentiments wieder auf, wenn Autofahrer mit Schweizer Kennzeichen auf deutscher Seite angefeindet werden, wenn sie auf dem Weg zur Arbeit nur kurz beim Bäcker anhalten. Zum Unmut in der Bevölkerung trägt bei, wenn bei annähernd gleicher Gefährdungslage an der Grenze zur Schweiz ein viel rigideres Management greift als in Richtung deutscher Nachbarlandkreise. Das alles zu erklären, bleibt dann oft an Bürgermeisterinnen und -meistern sowie Landrätinnen und Landräten vor Ort hängen, obwohl sie die entsprechenden Regelungen gar nicht beschlossen haben.

Der Thinktank DenkRaumBodensee hat im Sommer eine Umfrage dazu gemacht, wie die Bürgerinnen und Bürger die pandemiebedingten Grenzschließungen im Frühjahr wahrgenommen haben. Was waren die wichtigsten Ergebnisse?

Dr. Roland Scherer: Insgesamt haben wir in dieser – nicht-repräsentativen – Umfrage in der Vierländerregion Bodensee festgestellt, dass es eine relativ hohe Zustimmung für die Grenzschließung im Frühjahr gab. Die Einschätzungen unterscheiden sich aber zwischen regelmäßigen Grenzpendlerinnen und -pendlern sowie Personen, die im Alltag die Grenzen eher wenig überqueren. Sehr viele Befragte pflich-

teten aber auch der Aussage bei, dass mehr Ausnahmeregelungen notwendig gewesen wären. Zudem haben wir einen weiteren Effekt festgestellt: Vielen Befragten wurde mit den Grenzschließungen erst wieder so richtig bewusst, dass es überhaupt Staatsgrenzen gibt, die sie im Alltag kaum mehr als Hindernis wahrgenommen hatten.

Wie sehen Sie die Zukunft der Kooperation? Reichen die bestehenden Regeln und Strukturen aus oder müssen sie angepasst werden?

Klaus-Dieter Schnell: Ich denke, dass sich die erwähnten neuen Mehrebenen-Strukturen auch bei künftigen Problemlagen einsetzen lassen. Sie haben den Vorteil, dass sie durch vorhandene Netzwerke und Vertrauensstrukturen informell relativ schnell aufgesetzt und bedarfsgerecht angepasst werden können, etwa für Verkehrsthemen. Zudem ergeben sich daraus auch Kristallisationspunkte, um formellere Mehrebenen-Strukturen testen und etablieren zu können. Damit hat die Pandemie in gewissem Sinne auch Prozesse beschleunigt, an denen die IBK bereits arbeitet. In der Zusammenarbeit während der Corona-Pandemie wurden Fragen aufgedeckt, bei denen Zusammenarbeit künftig eine verbindlichere Grundlage zwischen den Ländern braucht. Wenn etwa das Contact Tracing auch bei künftigen Pandemien grenzüberschreitend funktionieren soll, braucht es eine rechtliche Grundlage zum Austausch personenbezogener Daten zwischen den Ländern, auch mit dem Nicht-EU-Land Schweiz. Perspektivisch wären für den Bodenseeraum eine engere Einbindung der nationalen Ebene und – auch wenn das keine einfache Angelegenheit ist – in gewissen Bereichen auch staatsvertragliche Regelungen der Zusammenarbeit in der Vierländerregion wünschenswert.

Dr. Roland Scherer: Mit der Pandemie war auch ein Lernprozess für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion verbunden. Die bisherigen Strukturen wie die IBK sind stark auf die Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern und Kantonen ausgerichtet. Man war – überspitzt formuliert – manchmal ganz froh, wenn Berlin, Bern und Wien weit entfernt waren. Nun konnte man beiderseits Erfahrungen sammeln mit einer engeren Einbindung der nationalen Ebene. Das ist wichtig, weil die Grenzregion für viele Entwicklungsthemen auch die Bundesebene braucht. Das gilt beispielsweise für Verkehrsfragen wie die Schienenanbindung oder die Fluglärm-Problematik grenznaher Flughäfen. Diese Fragen kann man nicht zwischen Ländern und Kantonen verhandeln, man braucht dazu die Bundesstellen.

Wo sehen Sie zukünftig Problemfelder für die Zusammenarbeit im Bodenseeraum?

Dr. Roland Scherer: Wir beobachten, dass das Umfeld für die grenzüberschreitende Kooperation in den letzten Jahren schwieriger geworden ist. Die öffentlichen Haushalte in der Region stehen unter hohem Spardruck, der künftig mit den Folgen der Corona-Pandemie noch zunehmen wird. Zudem nehmen wir wahr, dass das finanzielle Engagement für grenzüberschreitende Projekte unter Rechtfertigungsdruck gerät – gerade bei Projekten, die einen Nutzen für den Gesamttraum abwerfen, aber nicht unmittelbar für alle einzelnen Partnerinnen und Partner. Während sich vor 25 Jahren alle Bodenseeanrainer an einem zusätzlichen Fährschiff beteiligten, um die Frequenz auf der Linie Romanshorn–Friedrichshafen zu verdoppeln, wird heute über notwendige Investitionen in die Fährschiffe und Defizitausgleiche ganz anders diskutiert, und auf die Mitglieder mit dem direktesten Nutzen gezeigt.

Klaus-Dieter Schnell: Generell stehen auch grenzüberschreitende Projekte unter dem Vorbehalt, dass die jeweiligen Parlamente in den Ländern und Kantonen die notwendigen Mittel freigeben. Das ist ein Grund, weshalb die Regierungen in der IBK den Kontakt zu den gewählten Volksvertretern, namentlich in der Internationalen parlamentarischen Bodensee-Konferenz IPBK, intensiviert haben. Das Bewusstsein für die gemeinsamen Anliegen der Grenzregionen gilt es auch in den Parlamenten zu schärfen, damit bei parlamentarischen Beratungen die wichtigen Kooperationsprojekte nicht zu kurz kommen.

Dr. Roland Scherer: Ein Stück weit hat die Grenzschießung auch problematische Entwicklungen der Vergangenheit aufgezeigt. Der Einkaufstourismus nach Deutschland aus der Schweiz ist in den letzten Jahren aufgrund der Frankenstärke und der Mehrwertsteuer-Rückerstattung schon sehr stark geworden. Das hat auch negative Begleiterscheinungen: Akzeptanzprobleme und Neiddebatten auf der deutschen Seite oder negative Auswirkungen für Handel und die Gastronomie im Schweizer Grenzraum. Jedenfalls schienen Migros, Coop und mancher Einzelhändler auf Schweizer Seite gar nicht so unglücklich über die Grenzschießungen zu sein.

Nach den vielen negativen Meldungen, die wir im letzten Jahr gehört haben: Was nehmen Sie für die grenzübergreifende Zusammenarbeit als positiven, bleibenden Effekt mit?

Klaus-Dieter Schnell: Aus Sicht der IBK lässt sich festhalten, dass wir trotz eher informeller Netzwerkstrukturen und verteilter Zuständigkeiten gute Impulse für einen pragmatischen Umgang mit den Herausforderungen geben konnten. Auch wurden neue Kommunikationsstrukturen unter Beteiligung der Bundes- und Landesebene aufgebaut. Den Akteurinnen und Akteuren wurde wieder klar, wie unverzichtbar offene Grenzen sind, dass man sich dafür aber aktiv einsetzen muss. Ob die Erfahrungen des letzten Jahres allerdings die Relevanz der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit insgesamt bei allen erhöht, bleibt abzuwarten.

Dr. Roland Scherer: Ich glaube, dass vielen Menschen in der Region deutlich bewusst geworden ist, wie wertvoll offene Grenzen sind. Gerade für die jüngere Generation, die mit offenen Grenzen aufgewachsen sind, war es eine Selbstverständlichkeit, sich in der Bodenseeregion frei bewegen zu können. Egal, ob nach Vorarlberg zum Skifahren oder zum Bergwandern ins Appenzell. Sie sind in einem offenen Europa aufgewachsen. Mit den Grenzschießungen ist daher die Wertschätzung der Zusammenarbeit in der Bodenseeregion und für die europäische Integration generell gestiegen. Auch in den Medien ist der Stellenwert des Themas gestiegen. So hat die größte Tageszeitung am Bodensee seit neuestem eine deutsch-schweizerische Redaktion, die sich auch den grenzüberschreitenden Themen annimmt.



Quelle: Jens Kurnol

Dr. Roland Scherer (l. o.), Klaus-Dieter Schnell (u.) und Jens Kurnol (r. o.) im Gespräch



DER GRENZÜBERSCHREITENDE ARBEITSMARKT DER GROßREGION

Der Einfluss der COVID-19-Pandemie



Foto: H. Peter Dörrenbächer

Während der ersten Welle der Pandemie im Frühjahr 2020 wurde die grenzüberschreitende Mobilität in der Großregion (Saarland, Lothringen, Luxemburg, Rheinland-Pfalz, Wallonien) massiv beschränkt. Seit Beginn der zweiten Welle der Pandemie im Herbst 2020 stehen die Grenzen erneut im Fokus der öffentlichen Debatte.

Isabelle Pigeron-Piroth

arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Département de Géographie et Aménagement du Territoire der Universität Luxemburg. Ihr Forschungsschwerpunkt ist der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt in Luxemburg und in der Großregion SaarLorLux. isabelle.piroth@uni.lu

Dr. Ines Funk

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung und am Cluster für Europaforschung an der Universität des Saarlandes. Ihre Forschungsschwerpunkte sind grenzüberschreitende Kooperationen und Verflechtungen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Ausbildung und Gesundheitsversorgung. ines.funk@uni-saarland.de

Prof. Dr. Birte Nienaber

ist Associate Professor in Political Geography an der Universität Luxemburg und forscht insbesondere zu Migration, intra-europäischer Mobilität, Border Studies und Regionalentwicklung. birte.nienaber@uni.lu

Prof. Dr. H. Peter Dörrenbächer

arbeitet als Professor für Kulturgeographie in der Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung der Universität des Saarlandes. Eines seiner Arbeitsgebiete ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt und Ausbildung. p.doerrenbaecher@mx.uni-saarland.de

Dr. Rachid Belkacem

arbeitet als Wirtschaftswissenschaftler am Laboratoire Lorrain des Sciences Sociales (2L2S) der Université de Lorraine. Seine Forschungsthemen betreffen die Strukturierung der Arbeitsmärkte im internationalen und grenzüberschreitenden Vergleich. rachid.belkacem@univ-lorraine.fr

Grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität: Vor der Gesundheitskrise eine Selbstverständlichkeit

In der Großregion lebten im Jahr 2019 fast 250.000 Grenzgängerinnen und -gänger (Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA 2019)). Die europäische Verordnung 883/2004 definiert eine Grenzgängerin oder einen Grenzgänger als „eine Person, die in einem Mitgliedstaat eine Beschäftigung oder eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausübt und in einem anderen Mitgliedstaat wohnt, in den sie in der Regel täglich, mindestens jedoch einmal wöchentlich zurückkehrt“. Für sie ist das Überschreiten der Grenze Routine und Teil ihres Alltags. Sie sieht die Grenze selbst als Ressource (Sohn 2014; Belkacem/Pigeron-Piroth 2011). Die Bewegungen von Grenzgängerinnen und -gängern und die gegenseitigen Interdependenzen zwischen Wohn- und Arbeitsgebieten halten eine lokale wirtschaftliche und soziale Dynamik aufrecht.

Grenzpendeln: vor allem nach Luxemburg und in das Saarland

Die meisten Grenzgängerinnen und -gänger in der Großregion pendeln nach Luxemburg: 200.000 Menschen kommen aus den drei Nachbarländern ins Großherzogtum, davon die Hälfte aus Frankreich, ein Viertel aus Deutschland und ein Viertel aus Belgien (vgl. Abb. 1). Ins Saarland pendeln rund 14.800 Personen aus Lothringen.

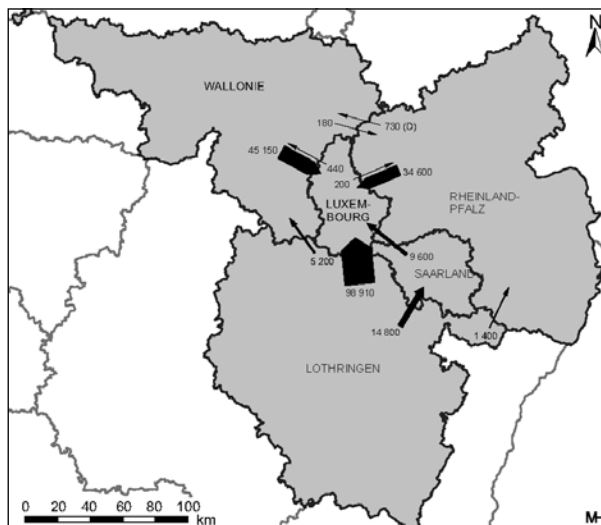
Diese grenzüberschreitenden Arbeitsmarkverflechtungen existieren seit der Entwicklung der Montanindustrie (Steinkohlebergbau sowie Eisen- und Stahlindustrie) im Kern dieses Gebiets. Je nach Bedarf und Verfügbarkeit waren Arbeitskräfte aus den verschiedenen Teilräumen in unterschiedlichen Ländern, insbesondere in den Nachbarländern, bereits zu Beginn des letzten Jahrhunderts tätig. Die hohe Zahl der Grenzpendlerinnen und -pendler ist inzwischen eines der wichtigsten strukturellen Merkmale des Arbeitsmarkts in der Großregion. Innerhalb der EU ist die Großregion die grenzüberschreitende Region mit den höchsten Zahlen an Grenzpendlerinnen und -pendlern.

Von Grenzgängerinnen und -gängern abhängige Wirtschaftszweige

Im März 2020 waren in Luxemburg fast 45 % der Beschäftigten Grenzpendlerinnen und -pendler aus den drei Nachbarländern – ein wichtiges Arbeitskräftepotenzial. Auf der einen Seite sind ganze Branchen der luxemburgischen Wirtschaft von den ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitneh-

1

Wichtigste Grenzpendlerströme in der Großregion im Jahr 2019



Quelle: IBA/OIE, Kartographie Universität Luxemburg (M. Helfer)
Hinweis: Diese Karte zeigt nur Grenzpendlerinnen und -pendler
(Pendelnde zwischen Saarland und Rheinland-Pfalz gehören nicht dazu)

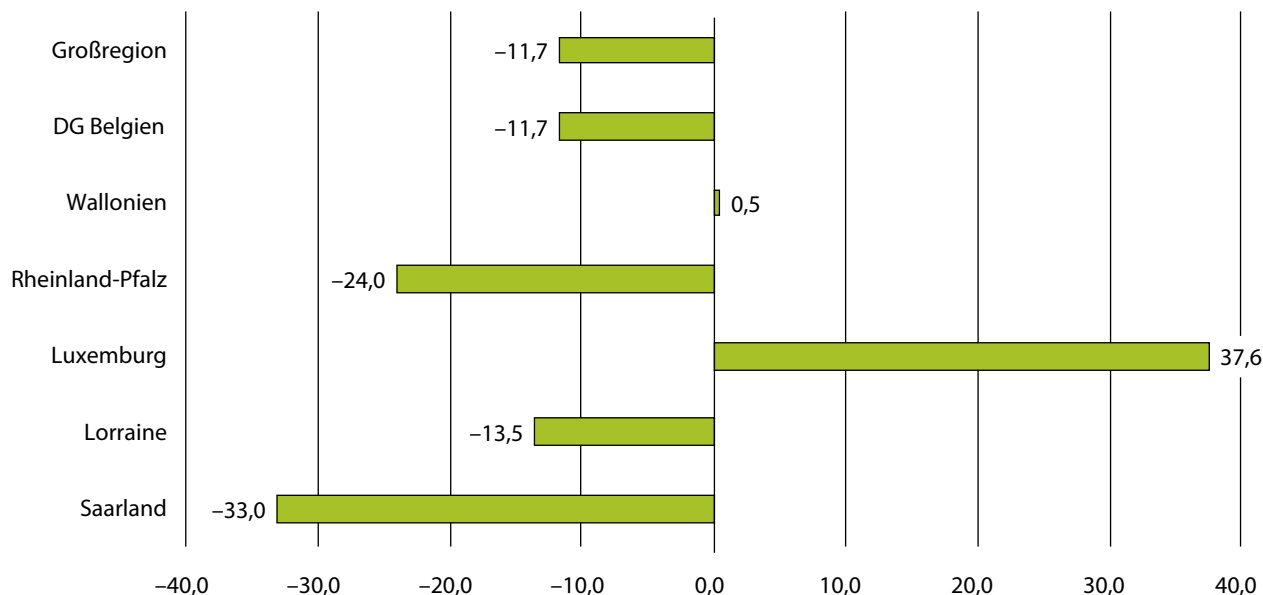
mern abhängig. Auf der anderen Seite profitieren die vielen Grenzpendlerinnen und -pendler von den guten Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten in Luxemburg.

Die verarbeitende Industrie hat mit 32.000 Erwerbstätigen bei weitem den höchsten Anteil an Grenzpendlerinnen und -pendlern: Das sind fast zwei Drittel der Erwerbstätigen in diesem Zweig – hauptsächlich aus Frankreich (Zahlen der luxemburgischen Sozialversicherung, März 2020). Dieser riesige Sektor umfasst verschiedene Industriezweige wie die Lebensmittelindustrie, die Kautschuk- und Kunststoffindustrie, die Metallindustrie und -verarbeitung (70 % der Erwerbstätigen pendeln aus dem Ausland) oder den Maschinenbau (76 % der Erwerbstätigen aus dem Ausland).

Für den Handel und die Beschäftigten in der Zeitarbeit gilt Ähnliches: 59 % beziehungsweise 54 % der Erwerbstätigen wohnen jenseits der Grenze, überwiegend in Frankreich. Das Baugewerbe könnte ebenfalls nicht auf grenzüberschreitende Arbeitskräfte verzichten. Diese machen mehr

2

Projektion des Erwerbspersonenpotenzials in der Großregion 2018 bis 2050 (in %)



Quelle: Dörrenbächer 2020: 123, Daten: IBA 2019: 2

als die Hälfte (56 %) der Beschäftigten aus, die insbesondere aus Frankreich und Deutschland kommen. Abschließend erwähnt seien spezialisierte, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten mit 42.000 Beschäftigten, von denen die Hälfte Grenzgängerinnen und -gänger sind. Die hochqualifizierten Arbeitskräfte sind hauptsächlich in den Bereichen Recht, Wirtschaftsprüfung oder Architektur tätig (Luxemburger Sozialversicherungszahlen, März 2020).

Ins Saarland pendeln ebenfalls viele Menschen aus dem Ausland, die meisten davon aus Lothringen. Allerdings ist deren Zahl in den meisten Branchen niedriger als in Luxemburg. In einzelnen Unternehmen kann der Anteil jedoch deutlich höher sein. Die Grenzgängerinnen und -gänger im Saarland konzentrieren sich stark auf die Industrie (insbesondere die Automobilindustrie), in der sie 7,5 % der Erwerbstätigen ausmachen. Allein beim Getriebehersteller ZF in Saarbrücken sind aktuell rund 1.000 und im Ford-Werk Saarlouis 800 Grenzpendlerinnen und -pendler beschäftigt (Saarländischer Rundfunk 2020). Mit fast 10 % stellen sie den größten Anteil im Zeitarbeitssektor (IBA/OIE 2017).

Wegen des weiterhin zu erwartenden starken Rückgangs der saarländischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist die saarländische Wirtschaft künftig noch stärker als heute auf Grenzgängerinnen und -gänger aus Lothringen angewiesen.

Das Potenzial der Erwerbspersonen im Saarland wird sich von 2018 bis 2050 voraussichtlich um 33 % reduzieren – in Luxemburg hingegen um über 37 % erhöhen (vgl. Abb. 2).

Starke räumliche Interdependenz

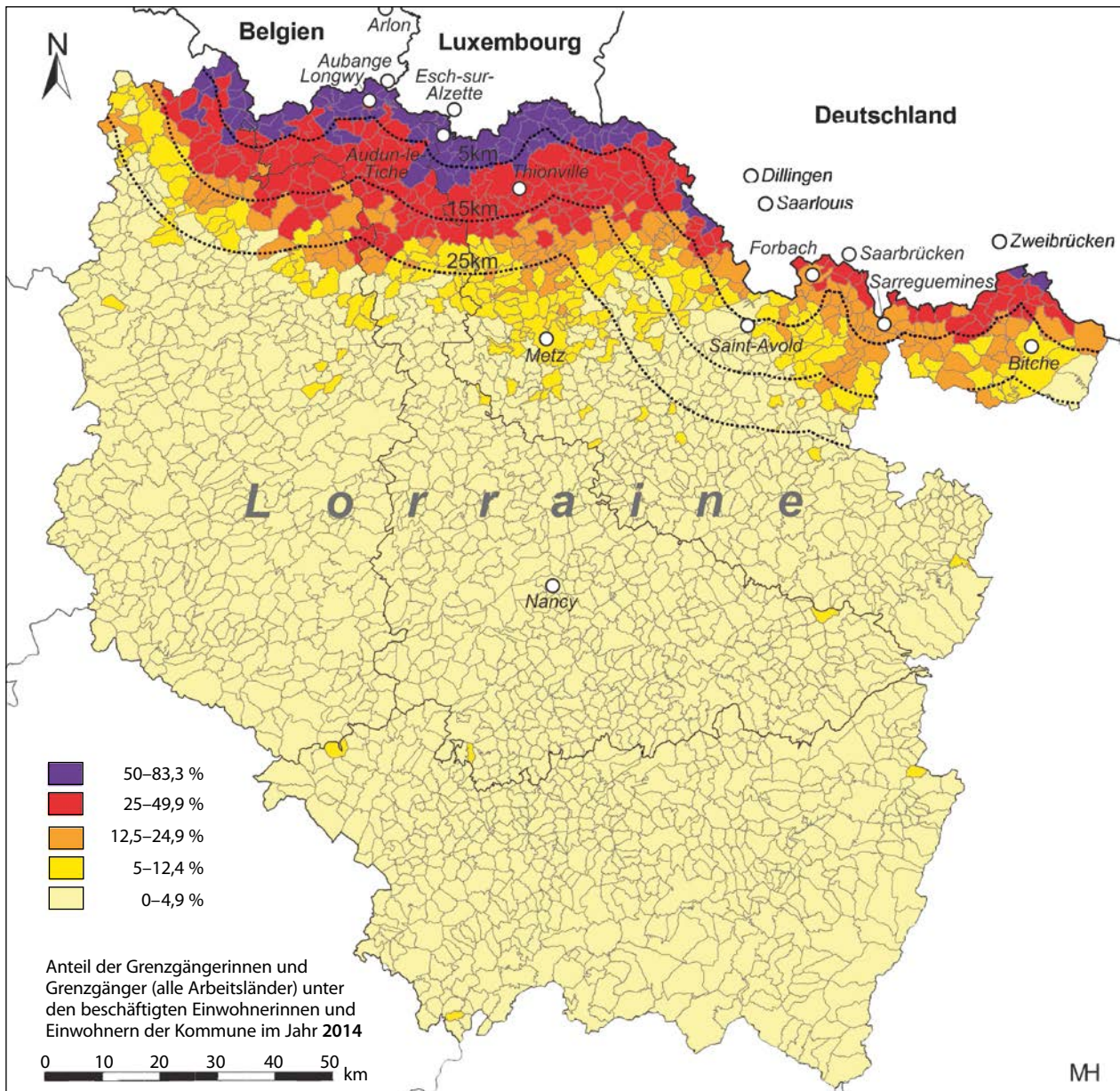
Bei den Wohnsitzgemeinden ist die räumliche Interdependenz insbesondere auf französischer Seite sehr deutlich zu erkennen. In den Gemeinden in direkter Grenznähe zu Luxemburg arbeitet mehr als die Hälfte der beschäftigten Einwohnerinnen und Einwohner jenseits der Grenze (vgl. Abb. 3). Dieser hohe Anteil an Grenzpendlerinnen und -pendlern unterstreicht die Bedeutung der Beschäftigungsmöglichkeiten in Luxemburg für kleine ländliche Gemeinden oder Gemeinden, in denen viele Industriearbeitsplätze verloren gegangen sind. Von den hohen luxemburgischen Löhnen und Gehältern der Pendelnden profitiert auch die lokale Wirtschaft jenseits der Grenze. In den Wohnsitzgemeinden in der Nähe des Saarlands ist der Anteil der grenzüberschreitenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zwar geringer, aber nicht unbedeutend (Helfer/Pigeron-Piroth 2019). Dabei handelt es sich häufig um deutsche Staatsangehörige, die sich aufgrund der günstigeren Immobilienpreise und -bedingungen auf französischer Seite niedergelassen haben („atypische Grenzgänger“; Wille 2012). Dieses Phänomen zeigt, dass die Mobilität der Grenzgängerinnen und -gänger

verschiedene Facetten hat (Boesen et al. 2015). Im Jahr 2017 hatten 28,5 % der im Saarland tätigen Grenzpendlerinnen und -pendler die deutsche Staatsangehörigkeit (rund 4.850

Erwerbstätige). Grenzüberschreitende Wohnmobilität gibt es auch an der luxemburgisch-französischen Grenze, aber ihr Anteil ist geringer und sie ist weniger stark konzentriert

3

Anteil der Grenzpendlerinnen und -pendler an den beschäftigten Einwohnerinnen und Einwohnern einer Gemeinde 2014



Quelle: Universität Luxemburg, INSEE (Helfer/Pigeron-Piroth 2019)

(Carpentier 2010). Die Luxemburger lassen sich hauptsächlich in Deutschland nieder.

Grenzüberschreitende Berufsausbildung: Weiterentwicklung des Arbeitsmarkts

In einigen Teilregionen der Großregion ist die Nachfrage nach Arbeitskräften infolge eines erfolgreichen Strukturwandels (Luxemburg) oder des demografischen Wandels (Saarland und Rheinland-Pfalz) erhöht. In anderen Teilregionen wiederum liegt die Jugendarbeitslosigkeit (Lothringen, Wallonien) überdurchschnittlich hoch. Angesichts dieser Besonderheiten des Arbeitsmarkts gewinnt die grenzüberschreitende Berufsausbildung für die Großregion immer größere Bedeutung. Der Brügge-Kopenhagen-Prozess zielte bereits seit Anfang der 2000er-Jahre auf die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung ab (Bartsch 2020). Im Jahr 2013 wurde in der Oberrheinregion zudem eine Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende Berufsbildung geschlossen. Basierend auf diesen Entwicklungen wurden auch in der Großregion ab 2014 entsprechende Rahmenvereinbarungen geschlossen, zunächst zwischen dem Saarland und Lothringen, später für die gesamte Großregion. Sie bildeten den Rahmen für drei weitere bilaterale Vereinbarungen zwischen Teilregionen der Großregion auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung (Dörrenbächer 2020).

Die grenzüberschreitende berufliche Ausbildung erstreckt sich aber nicht nur auf die Berufsausbildung im engeren Sinne, sondern reicht von grenzüberschreitenden Berufspraktika bis zum integrierten grenzüberschreitenden Studium an den

Partnerhochschulen des Hochschulnetzwerks Universität der Großregion (UniGR). Nienaber et al. (2021) zeigen, dass in der Großregion insbesondere Branchen mit Fachkräftemangel grenzüberschreitende Ausbildungsprogramme haben. Das gilt beispielsweise für die Automobilbranche, die Bauindustrie und den Gesundheitssektor. Dabei haben diese Programme unterschiedliche legale und politisch-administrative Rahmungen – von reinen mündlichen Absprachen bis hin zu Gesetzen für einzelne Berufsausbildungen (z. B. Buchbinder). Auch die zeitlichen Dimensionen für den Auslandsaufenthalt jenseits der Grenze unterscheiden sich – von unspezifisch bis hin zu einem klar zeitlich-strukturierten Doppelabschluss. In der Regel absolvieren die Teilnehmenden den theoretischen Teil der Ausbildung auf der einen Seite der Grenze und Teile bis hin zur gesamten praktischen Ausbildung auf der anderen Seite. Die Akteurinnen und Akteure kommen insbesondere aus dem Bildungsbereich, Unternehmen, Arbeitsagenturen und Behörden.

2017 nahmen im saarländisch-lothringischen Grenzraum zehn Auszubildende in sieben verschiedenen Berufsausbildungen an einer strukturierten grenzüberschreitenden Ausbildung teil (Funk/Nienaber/Dörrenbächer 2021). Bis 2019 wurden insgesamt 68 grenzüberschreitende Ausbildungsverträge abgeschlossen, die sich auf 33 Unternehmen verteilten (Interview 1). Diese Zahlen sind angesichts des immensen Betreuung- und Abstimmungsaufwands ein großer Erfolg. Gleichzeitig entstanden auch in anderen Teilregionen der Großregion ähnliche Initiativen und vergleichbare Rechtsgrundlagen, die gemeinsam einen weiteren Baustein der Verflechtung der Arbeitsmärkte in der Großregion bilden.

Wie die COVID-19-Pandemie auf die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitskräften wirkt

Die Pandemie stellte den stark integrierten Arbeitsmarkt der Großregion vor bisher nicht gekannte Herausforderungen. Neben den allgemeinen Einschränkungen trafen die Grenzpendlerinnen und -pendler logischerweise insbesondere die Grenzsicherungen. Die COVID-19-Pandemie führte 2020 zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen in der Großregion, die es seit der Umsetzung der Schengen-Abkommen 1995 nur in wenigen Fällen gegeben hatte (z. B. nach Terroranschlägen).

Frankreich weitete dafür die bereits für Terrorismusattacken und Sekundärmigrationen von irregulären Migrantinnen und Migranten in Nachbarländer eingeführten temporären Schengen-Ausnahmen zu Grenzkontrollen an allen französischen Grenzen auf den Anwendungsfall COVID-19 aus (Europäische Kommission 2020). Deutschland beschloss am 16. März 2020, die Grenzen unter anderem auch zu Frankreich und Luxemburg zu schließen. Diese Grenzsicherungen wurden bis zum 15. Mai 2020 aufrechterhalten (Europäische



Foto: H. Peter Dörrenbacher

Zeitweise abgesperrt: Die Brücke der Freundschaft verbindet die saarländische Gemeinde Kleinblittersdorf mit dem lothringischen Grosbliederstroff

Kommission 2020). Die Grenze zu Belgien wurde jedoch von deutscher Seite aus nicht geschlossen (Sommarribas/Nienaber 2020). Belgien hingegen schloss alle EU-internen Grenzen vom 20. März bis zum 8. Juni 2020 (Europäische Kommission 2020). Praktisch bedeutete das, dass Fahrten in die Nachbarländer für Besuche, Einkäufe, Freizeitaktivitäten und dergleichen nicht mehr erlaubt waren. Ausnahmen bildeten Fahrten zur Arbeit, zu medizinisch notwendigen Maßnahmen und für den (Hoch-)Schulbesuch mit einem dafür ausgestellten Passierschein. Obwohl Fahrten zur Arbeit weiterhin möglich waren, kam es aufgrund der durchgeführten Grenzkontrollen zu längeren Wartezeiten an den Grenzen und teilweise stundenlangen Staus. Angesichts dieser Probleme unterzeichneten 13 Staaten, darunter die vier Staaten der Großregion Belgien, Deutschland, Luxemburg und Frankreich, eine Vereinbarung, dass Grenzschließungen als Notfallmaßnahmen zeitlich limitiert und verhältnismäßig sein müssen (Auswärtiges Amt 2020). Im Januar 2021 wurden erneut verschärfte Regeln für Grenzüberschreitungen getroffen. Personen aus Frankreich, Belgien und Rheinland-Pfalz benötigen eine Bescheinigung ihres Arbeitgebers, um ohne negativen PCR-Test oder Quarantäne-Maßnahmen zwischen Arbeitsplatz und Wohnsitz zu pendeln.

Die Gesundheitskrise führte dazu, dass die Organisation wirtschaftlicher Aktivitäten sowohl in ihrer räumlichen als auch in ihrer zeitlichen Dimension überdacht werden musste. Homeoffice und Kurzarbeit wurden beispielsweise ausgeweitet, was mit zahlreichen Herausforderungen für die Pendelnden verbunden war und vor allem eine Neuorganisation des Grenzregimes und Grenzmanagements erfordert.

In dieser Situation, in der Shutdown und Grenzschließungen die Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer behinderten oder gar stoppten, halfen verschiedene Maßnahmen, ein Mindestmaß an grenzüberschreitender beruflicher Aktivität aufrechtzuerhalten.

Telearbeit für Grenzpendlerinnen und -pendler

In allen Teilregionen der Großregion fordern die Verwaltungsbehörden weiterhin eine Förderung der Telearbeit, sofern dies möglich ist (Stand Mitte Februar 2021). Die Möglichkeit zur Telearbeit hängt von der Branche, vom Arbeitgeber, aber auch von der Tätigkeit selbst ab. Bei den Luxemburgerinnen und Luxemburgern üben vor allem qualifizierte

Personen Telearbeit aus (Neumayr 2020). Bei Grenzgängerinnen und -gängern ist zu bedenken, dass die Telearbeit zwei Obergrenzen unterliegt. Aus steuerlicher Sicht sind die Anwendungsmodalitäten durch zwischenstaatliche Vereinbarungen geregelt. Einkommenssteuern aus Luxemburg werden auf dieser Grundlage in Luxemburg und nicht am Wohnsitz gezahlt. Jedoch gibt es Schwellenwerte für die Arbeitszeit im Homeoffice oder für Dienstreisen außerhalb Luxemburgs, die bereits vor Corona galten: 19 Arbeitstage pro Jahr bei Beschäftigten mit Wohnsitz in Deutschland, 24 Arbeitstage bei Beschäftigten mit Wohnsitz in Belgien und 29 Arbeitstage bei Beschäftigten mit Wohnsitz in Frankreich. Sollten diese Schwellenwerte überschritten werden, ist die Einkommensteuer am Wohnsitz und nicht mehr in Luxemburg zu entrichten. Wenn Personen aus Frankreich in Deutschland tätig sind und steuerrechtlich als Grenzgängerin oder -gänger anerkannt werden (Wohnsitz und Arbeit in einem bestimmten geografischen Gebiet nahe der Grenze), werden sie in ihrem Wohnsitzland besteuert. In der Sozialgesetzgebung sehen die europäischen Vorschriften vor, dass Angestellte bis zu 25 % ihrer Gesamtarbeitszeit als Telearbeit leisten können. Dies stellt sicher, dass sie nur einem Sozialversicherungssystem angehören, das auch Rentenansprüche, Sozialversicherungsrechte und Familienbeihilfen umfasst (Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 2020a).

Um trotz der gesetzlichen Einschränkungen während der Pandemie die weitere Ausübung der beruflichen Aktivitäten zumindest teilweise sicherzustellen, haben Deutschland, Belgien, Frankreich, die Schweiz und Luxemburg vereinbart, dass die Anzahl der Tage, an denen Telearbeit geleistet wird, nicht in die Berechnung der in den bilateralen Steuerabkommen vorgesehenen Tage einbezogen wird. Für die Pendelnden zwischen Luxemburg und Frankreich, Belgien oder Deutschland wurde diese Möglichkeit bis Ende Juni 2021 verlängert. Gleiches gilt für Personen, die zwischen Frankreich und Deutschland pendeln. Die Telearbeitstage von Grenzgängerinnen und -pendlern mit Wohnsitz in Deutschland gelten bis auf weiteres als Arbeitstage in dem Staat, in dem die Tätigkeit normalerweise ausgeübt worden wäre. Das Arbeiten im Homeoffice soll zur Bekämpfung der Pandemie beitragen und den Grenzverkehr einschränken (CTIE 2020).

Kurzarbeit bei Grenzpenderinnen und -pendlern

Die Kurzarbeit ist ein Mittel zur Unterstützung von Unternehmen, das den Erhalt von Arbeitsplätzen in Zeiten einer Wirtschaftskrise ermöglicht. Einen Teil des Gehalts (zwischen 60 % und 80 % des Bruttogehalts, je nach individueller und familiärer Situation) übernimmt der Staat (Beschäftigungsland). Für Unternehmen in der Großregion hilft die Kurzarbeitsmaßnahme nicht nur dabei, Personalressourcen zu sichern, sondern auch deren Know-how, Fähigkeiten und Qualifikationen. Die Mitarbeiter behalten ihren Arbeitsplatz und profitieren von der grundlegenden finanziellen Sicherheit. Die Aufrechterhaltung des Einkommens der Angestellten fördert auch den Konsum. Da sie einen Arbeitsvertrag haben, profitieren auch Grenzgängerinnen und -gänger von diesen Maßnahmen, die der Arbeitgeberstaat trägt (im Gegensatz zum Arbeitslosengeld, das vom Wohnsitzstaat gezahlt wird).

Mit der Gesundheitskrise haben alle Länder der Großregion die Maßnahmen erweitert und ein beschleunigtes und unkompliziertes Verfahren für den Zugang zu Kurzarbeit eingeführt. Davon profitieren zum Beispiel Restaurants, Cafés oder der Kultursektor, wo Grenzpenderinnen und -pendler teilweise ebenfalls eine große Rolle spielen. In Deutschland wurden außerdem Maßnahmen ergriffen, um die Weiterbildung während der Kurzarbeit zu fördern (Die Bundesregierung 2020). Während der COVID-19-Krise hat das Unternehmen Anspruch auf die Kurzarbeitsmaßnahme, sobald 10 % der Beschäftigten (statt 30 % in normalen Zeiten) einen Rückgang ihrer Tätigkeit um mehr als 10 % verzeichnen. Darüber hinaus wurde die maximale Dauer der Kurzarbeit verlängert und das Kurzarbeitergeld erhöht. Für Wallonien ist ebenfalls vorgesehen, die maximale Dauer der Zahlung des Kurzarbeitergeldes zu verlängern. Für Angestellte plant der Arbeitgeber zwei Tage Weiterbildung pro Monat ein. In Luxemburg wurde ein Budget von 428 Millionen Euro festgelegt. Nur hier wird das Kurzarbeitergeld seit dem 1. Januar 2021 nicht mehr auf der Basis der Vollzeitbeschäftigung berechnet, sondern auf der Grundlage der tatsächlichen Anzahl der Stunden der Arbeitslosigkeit (Arbeitsministerium, Ankündigung des Arbeitsministers Dan Kersch vom 19. November 2020).

Herausforderungen für den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt?

Die COVID-19-Krise hat auch grenzüberschreitende Arbeitsmärkte wie jenen der Großregion sowie Grenzpenderinnen und -pendler vor gravierende arbeits- und sozialrechtliche

Probleme sowie Herausforderungen der Unternehmensführung gestellt.

Herausforderungen der Telearbeit

Die Telearbeit von Grenzgängerinnen und -gängern war während dieser Pandemie Gegenstand zahlreicher Diskussionen und Studien. Sie wirkt positiv auf die Aufrechterhaltung der Wirtschaftstätigkeit und verringert nachweislich Umweltverschmutzung sowie Verkehrsüberlastung. Im letzten Jahr zeigten sich aber auch viele unerwünschte Wirkungen wie soziale Isolation, Burn-out sowie die Herausforderung, dass eine klare Trennung von Arbeitszeit und Privatleben immer schwieriger wird. Darüber hinaus ergaben sich im grenzüberschreitenden Kontext wichtige steuerliche Fragen. Die Verlagerung der Arbeitstätigkeit an den Wohnsitz der Grenzpendlerinnen und -pendler wirft die Frage auf, in welchem Land Steuern zu zahlen sind. Die Stärkung der Telearbeit birgt zudem das Risiko, dass die grenzüberschreitende Beschäftigung noch attraktiver wird und die lokale Beschäftigung (die oft schlechter bezahlt wird) an Attraktivität verliert (Pigeron-Piroth/Evrard/Belkacem 2020). Hinzu kommt die Notwendigkeit, die Beschäftigten in digitalen Technologien zu schulen. Diese noch offenen Fragen erfordern koordinierte und grenzüberschreitende Antworten.

Das Problem der Besteuerung von Kurzarbeit

Die Kurzarbeitergeldregelung führt für Grenzgängerinnen und -gänger, die in Frankreich wohnen und in Deutschland beschäftigt sind, aufgrund der ungleichen steuerlichen Behandlung des Kurzarbeitergeldes in beiden Staaten zu massiven finanziellen Verlusten. Dies hat zu erheblichen Spannungen zwischen Arbeitgebern, Arbeitsverwaltung und Angestellten einerseits und zwischen beiden Staaten andererseits geführt. Die Summe des in Deutschland gezahlten Kurzarbeitergeldes, das nach deutschem Steuerrecht als eine Entgeltsatzleistung und damit nicht als Entgelt im engeren Sinne gilt, wird um einen fiktiven Steuer- und Sozialabgabensatz gekürzt. Das kommt für die betroffenen Beschäftigten einer Besteuerung gleich. Entsprechend dem Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Deutschland und Frankreich werden alle aus einer Beschäftigung in Deutschland herrührenden Einkünfte in Frankreich besteuert. Das gilt auch für das in Deutschland bezogene Kurzarbeitergeld (Entgeltsatzleistung), das in Frankreich wie übliche Einkünfte besteuert wird. Die Folge ist, dass das eigentlich zur Vermeidung einer steuerlichen Diskriminierung geschlossene Doppelbesteuerungsabkommen zwischen beiden Staaten genau zum Gegenteil führt, nämlich einer faktischen Doppelbesteuerung der durch die Kurzarbeit bereits reduzierten Einkünfte. Wie aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag (Deutscher Bundestag 2020) hervorgeht, ließ sich

dieses Problem bisher nicht lösen. Und das, obwohl sich die Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 – eine Einrichtung, die Vorschläge zur Beseitigung arbeits- und sozialrechtlicher Inkonsistenzen zwischen den Staaten der Großregion erarbeitet – und die saarländische Landesregierung bereits für die Lösung dieses Problems eingesetzt hatten (Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 2020b).

In Frankreich wohnhafte Beschäftigte von Unternehmen, die in Deutschland keine Betriebsstätte unterhalten, dort aber Arbeit verrichten, haben darüber hinaus überhaupt keinen Anspruch auf Ersatzentgeltleistungen. Auch auf dieses Problem hat die Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 hingewiesen und Lösungsvorschläge unterbreitet (Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 2020c).

Probleme bei der grenzüberschreitenden Berufsausbildung

Das deutsche Berufsbildungsgesetz und die Regelungen zum Kurzarbeitergeld geben vor, dass Unternehmen, die Kurzarbeit angemeldet haben, alles unternehmen müssen, um die Ausbildung der Auszubildenden fortzusetzen. Kurzarbeit ist für sie bis auf seltene Ausnahmefälle ausgeschlossen (Bundesagentur für Arbeit 2020). Auch grenzüberschreitende Auszubildende im Saarland waren deshalb 2020 faktisch nicht von Kurzarbeit betroffen. Die beschriebenen allgemeinen Probleme für Grenzpendlerinnen und -pendler führten nicht zum Abbruch eines der bestehenden grenzüberschreitenden Ausbildungsverhältnisse. Allerdings kam es zu einem starken Einbruch beim Abschluss neuer grenzüberschreitender Ausbildungsverträge, der jedoch nur indirekt durch die Pandemie bedingt ist. Als Folge der Ausbildungsreform in Frankreich muss die Finanzierung der deutsch-französischen grenzüberschreitenden Berufsausbildung neu verhandelt werden, was durch den Rückgang der grenzüberschreitenden Kontakte der relevanten Akteure, der politischen Priorität anderer Themen und der nicht vorhersehbaren finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte massiv verzögert wurde. Gleichzeitig sind die Unternehmen momentan nicht in der Lage, höhere Kosten als in den vergangenen Jahren für eine grenzüberschreitende Ausbildung zu übernehmen. Angesichts der weiterhin bestehenden Beschränkungen und auf Grundlage der im Dezember 2020 verfügbaren Informationen ist nicht auszuschließen, dass auch 2021 keine oder nur wenige Verträge abgeschlossen werden. Damit steigt die Gefahr, dass nur schwer an die bisher errungenen Erfolge des politischen Vorzeigeprojektes angeknüpft werden kann – und die grenzüberschreitende Kooperation im Bereich der Berufsausbildung damit zurückgeworfen wird.

Fazit

Die im Kontext der Beschäftigung analysierte COVID-19-Krise beschleunigt nicht nur die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, sondern zeigt auch Schwächen auf. Einerseits haben die Staaten sich darauf geeinigt, die Telearbeit für die vielen Grenzgängerinnen und -gänger zu erleichtern. Außerdem gelten die Kurzarbeitsregelungen auch für diejenigen von ihnen, die gezwungen sind, zu Hause zu bleiben.

Andererseits unterstreichen die mangelnde Abstimmung bei den Grenzsicherungen im Frühjahr 2020, das Fehlen eines europäischen Abkommens zur Telearbeit oder die Unterschiede bei der Besteuerung des Kurzarbeitergeldes zwischen den Ländern die Schwächen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Um das Funktionieren der grenzüberschreitenden Arbeitsmärkte zu gewährleisten, haben koordinierte und grenzübergreifende Antworten auf die inkonsistente Besteuerung von Tele- und Kurzarbeit allerhöchste Priorität. Diese könnten einen wichtigen Beitrag zu mehr Fairness und Kohärenz leisten – nicht nur in der hier untersuchten Großregion, sondern auch in anderen grenzüberschreitenden Regionen der EU.



Foto: Birte Nienaber

Auf der deutsch-französischen Grenze:
Der Europäische Kulturpark Bliesbruck-Reinheim öffnete
im Sommer 2020 wieder

Literatur

- Auswärtiges Amt**, 2020: Gemeinsame Erklärung zu Rechtsstaatlichkeit in Zeiten von Covid-19. Zugriff: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/rechtsstaatlichkeit/2330326> [abgerufen am 20.01.2021].
- Bartsch**, T.-C., 2020: Brügge-Kopenhagen-Prozess. In: Große Hüttmann, M.; Wehling, H.-G. (Hrsg.): Das Europalexikon. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Zugriff: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/176727/bruegge-kopenhagen-prozess> [abgerufen am 27.10.2020].
- Belkacem**, R.; Pigeron-Piroth, I., 2011: Travail frontalier et développement transfrontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux, in *Géo-Regards* : Revue Neuchâteloise de Géographie 2011 (4): 13–28.
- Boesen**, E.; Nienaber, B.; Roos, U.; Schnuer, G.; Wille, C., 2015: Phantomgrenzen im Kontext grenz-überschreitender Wohnmigration. Das Beispiel des deutsch-luxemburgischen Grenzraums. In: *Europa regional*, 22.2014, 3/4: 114–128.
- Bundesagentur für Arbeit**, 2020: Corona-Virus: Informationen für Unternehmen zum Kurzarbeitergeld. Zugriff: <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/corona-virus-informationen-fuer-unternehmen-zum-kurzarbeitergeld> [abgerufen am 02.01.2021].
- Bundesministerium der Finanzen**, 2020: Verständigungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg vom 7. Oktober 2020; Besteuerung von Grenzpendlern nach Luxemburg. Zugriff: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Internationales_Steuerecht/Staatenbezogene_Informationen/Laender_A_Z/Luxemburg/2020-10-20-besteuerung-von-grenzpendlern-nach-luxemburg.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [abgerufen am 16.02.2021].
- Carpentier**, S., 2010: La mobilité résidentielle transfrontalière entre le Luxembourg et ses régions voisines.
- CTIE** – Zentrum für Informationstechnologien des Staates Luxemburg, 2020: Mesures exceptionnelles concernant le télétravail des travailleurs transfrontaliers. Meldung vom 17.03.2020. Zugriff: <https://guichet.public.lu/fr/actualites/2020/mars/19-teletravail-frontaliers.html> [abgerufen am 16.02.2021].
- Deutscher Bundestag**, 2020: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP– Drucksache 19/23031 – Auswirkungen des Deutsch-Französischen Doppelbesteuerungsabkommens auf das Kurzarbeitergeld. Drucksache 19/23446, 19. Wahlperiode, 15.10.2020.
- Die Bundesregierung**, 2020: Kurzarbeitsregelungen gelten auch 2021. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/kurzarbeit-wird-verlaengert-1787352> [abgerufen am 16.02.2021].
- Dörrenbächer**, H. P., 2018: Die Großregion: Ein grenzüberschreitender Berufsbildungsraum? In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière*. Zukunftsfähigkeit Grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Arbeitsberichte der ARL, 19. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: 286–302.
- Dörrenbächer**, H. P., 2020: Die Entwicklung grenzüberschreitender Berufsausbildung im Spannungsfeld unterschiedlicher Dimensionen von Distanz – das Beispiel der Großregion. In: Weber, F.; Wille, C.; Caesar, B.; Hollstegge, J. (Hrsg.): *Geographien der Grenzen, Räume – Grenzen – Ordnungen – Verflechtungen*. Wiesbaden: Springer: 117–142.
- Europäische Kommission**, 2020: Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code, DG Home. Zugriff: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf [abgerufen am 24.11.2020].
- Funk**, I.; Nienaber, B.; Dörrenbächer, H. P., 2021: Cross-border vocational training as processes of cross-border learning and cross-border mobilisation of knowledge. In: *Europa Regional* (im Druck).
- Helper**, M.; Pigeron-Piroth, I., 2019: Les Lorrains actifs à l'étranger : Une analyse cartographique au niveau communal. In: *Borders in Perspective*, 2: 27–40.
- Großregion**, 2018: Vierter Bericht zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung über grenzüberschreitende Berufsbildung in der Großregion. Zugriff: <http://www.grossregion.net/Mediathek/Veroeffentlichungen/Vierter-Bericht-zur-Umsetzung-der-Rahmenvereinbarung-ueber-grenzueberschreitende-Berufsbildung-in-der-Grossregion-2018> [abgerufen am 16.02.2021].
- IBA** – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle, 2019: Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion – Situation des Arbeitsmarktes (1. Teilbericht des 11. Berichts der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle an den 16. Gipfel der Exekutiven der Großregion). Saarbrücken. Zugriff: https://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/Berichte/11.IBA-Bericht_2019/IBA_2019_Situation_Arbeitsmarkt_DE.pdf [abgerufen am 16.02.2021].
- Ministerium für Finanzen und Europa Saarland**, 2020: Grenz-überschreitende Berufsausbildung: Paris sichert Finanzierung zu, Pressemitteilung vom 12.02.2020.
- Neumayr**, H., 2020: Telearbeit bei Einwohnern Luxemburgs. In: Belkacem, R.; Pigeron-Piroth, I.: *Die Hefte der Großregion*, n°2, Grenzüberschreitender Arbeitsmarkt: Welche Herausforderungen gilt es zu meistern?: 22–25.
- Nienaber**, B.; Dörrenbächer, H. P.; Funk, I.; Pigeron-Piroth, I.; Belkacem, R.; Helper, M.; Polzin-Haumann, C.; Reissner, C., 2021: Using cross-border mobility in vocational education and training in the Greater Region SaarLorLux region. In: Cairns, D. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of Youth Mobility and Educational Migration*. London: Palgrave MacmillanCham.
- Pigeron-Piroth**, I.; Evrard, E.; Belkacem, R., 2020: Marché du travail transfrontalier: négocier avec les frontières à l'heure de la crise sanitaire COVID-19. In: *Borders in Perspective* 2020 (4).
- Saarländischer Rundfunk**, 2020: ZF und Ford schließen Grenz-gänger aus. Zugriff: https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/corona_zf_ford_grenzgaenger_ausgeschlossen_100.html [abgerufen am 16.02.2021].

Sohn, C., 2014: Modelling cross-border integration: the role of borders as a resource, *Geopolitics*, vol. 19, Issue 3.

Sommarribas, A.; Nienaber, B., 2020: Border controls versus European solidarity. In: Mein, G.; Pause, J. (Hrsg.): *Self and Society in the Corona Crisis: Perspectives from the Humanities and Social Sciences*. Zugriff: <https://www.melusinapress.lu/read/border-controls-versus-european-solidarity/section/60796c9e-906c-4561-93dc-83814642bcba> [abgerufen am 16.02.2021].

Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0, 2020a: Die Telearbeit von Grenzgängern in der Großregion (DE, FR, LUX, BE). Bestandsaufnahme. Stand: April 2020. Zugriff: https://www.tf-grenzgaenger.eu/fileadmin/user_upload/Telearbeit_in_der_Grossregion_April2020.pdf [abgerufen am 16.02.2021].

Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0, 2020b: Zusammenfassung der Problematik bzgl. der Berechnung von Entgeltersatzleistungen von Grenzgängern, die in Frankreich wohnen und in Deutschland arbeiten. Unveröffentlicht, aktualisiert am 18.08.2020. Zugriff: https://www.tf-grenzgaenger.eu/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Dossier_Elterngeld-DE.pdf [abgerufen am 16.02.2021].

Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0, 2020c: Zusammenfassung der Thematik „Kurzarbeit, wenn Unternehmen in Deutschland keinen Betrieb haben“. Unveröffentlicht, vom 08.06.2020. Zugriff: https://www.tf-grenzgaenger.eu/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/KUG-Zusammenf_TFF2.0.pdf [abgerufen am 16.02.2021].

Wille, C., 2012,: *Grenzgänger und Räume der Grenze. Raumkonstruktionen in der Großregion Saar-Lor-Lux*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Websites

<http://socialsante.wallonie.be/surendettement/citoyen/?q=covid19-chomage>

<https://www.agoria.be/fr/Arrete-royal-n-46-du-26-juin-2020-mesures-COVID-19-Chomage-temporaire-apres-le-31/08/2020-et-mesures-pour-les>

<https://www.lesfrontaliers.lu/emploi/luxembourg-le-chomage-partiel-prolonge-jusquen-juin-2021>

<https://www.lesfrontaliers.lu/emploi/chomage-partiel-au-luxembourg-modalites-dapplication-pour-2021>

Interviews

Interview 1 am 30.11.2020 mit grenzüberschreitenden Ausbildungsvermittlerinnen und -vermittlern der Agentur für Arbeit Saarbrücken

Interview 2 am 03.12.2020 mit der Ansprechpartnerin „Internationales“ der Bundesagentur für Arbeit Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland

Dieser Beitrag ist das Ergebnis einer gemeinsamen Arbeit der Arbeitsgruppe Beschäftigung und Bildung der Universität der Großregion – Center for Border Studies: <http://cbs.uni-gr.eu/de/border-studies/arbeitsgruppen/beschaeftigung-und-bildung>.



DIE COVID-19-KRISE UND DIE DEUTSCHEN GRENZEN

Erfahrungen aus der ersten und zweiten Welle



Foto: Anne Thevenet, Euro-Institut

Der Beitrag beschreibt, wie sich die Grenzkontrollen und Einreisebeschränkungen infolge der COVID-19-Pandemie bis Anfang Februar 2021 auf die Menschen in Grenzregionen ausgewirkt haben. Im Fokus steht besonders die Oberrheinregion an der Grenze Deutschland-Frankreich-Schweiz. Es geht aber auch um die Erfahrungen an der deutsch-polnischen Grenze und der deutsch-belgisch-niederländischen Euregio Maas-Rhein.

Clarisse Kauber

ist französische Referentin für grenzüberschreitende Studien am Euro-Institut in Kehl/Straßburg.
kauber@euroinstitut.org

Unter Mitwirkung von

Martin Unfried (Institute for Transnational and Euregional Cross border Cooperation and Mobility – ITEM) und Dr. Peter Ulrich (Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung e. V. – IRS).

Viele europäische Binnengrenzen wurden im Frühjahr 2020 geschlossen, weil die Regierungen eine Einschleppung des Coronavirus aus dem Ausland befürchteten. Einige europäische Regionen richteten einen grenzüberschreitenden Koordinationsmechanismus ein, um die negativen Auswirkungen der nationalen Maßnahmen auf das tägliche Leben und die Wirtschaft in den Grenzregionen zu mildern. So tauschten sich die regionalen Behörden und Nachbarstädte regelmäßig zum Pandemieverlauf, den nationalen Regelungen und den Einreisebeschränkungen aus. Mit Beginn der zweiten Welle im Oktober 2020 ließen sich Fortschritte und Erwartungen im Krisenmanagement in den Grenzregionen beobachten. Bei Redaktionsschluss für diesen Artikel, im Februar 2021, wurde die Einschränkung der europäischen Mobilität wieder zur Realität.

Vier Institute aus dem Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN) haben zwischen März und Juli 2020 eine Folgenabschätzung der COVID-19-Krise in Grenzregionen erarbeitet: das Euro-Institut (Oberrhein), das Institute for Transnatio-

nal and Euregional Cross border Cooperation and Mobility (ITEM) (Euregio Maas-Rhein zwischen Belgien, Deutschland und den Niederlanden), das Centre for Cross Border Studies (irisch-nordirische Grenze) und das Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION der Europa-Universität Viadrina (Frankfurt an der Oder und Stübice sowie allgemeiner die deutsch-polnische Grenze).

Die Akteurinnen und Akteure untersuchten, wie sich die erste Welle der Pandemie auf die europäische Integration (Diskriminierung, Grundrechte), die wirtschaftliche Entwicklung und den sozialen Zusammenhalt (grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Gefühle) auswirkte. Mitte Oktober und Ende November diskutierten sie, welche Lehren sich für die zweite Welle der COVID-19-Krise in den europäischen Grenzregionen ziehen lassen. Die nicht mit einem Quellenhinweis versehenen Aussagen beziehen sich allgemein auf die genannte Folgenabschätzung und die Beobachtungen der Autorinnen und Autoren in ihrer jeweiligen Grenzregion.

Die Rückkehr der Grenzen im Frühjahr 2020

Um die inter- und transnationale Übertragung von Infektionsketten zu unterbrechen, führten viele EU-Staaten verstärkt Grenzkontrollen durch – meist jeweils in Richtung der Länder oder deren Grenzregionen, in denen die Fallzahlen höher waren als im jeweils eigenen Land oder dessen Grenzregion. So gab es beispielsweise auf polnischer Seite Mitte März 2020 noch sehr wenige Fälle, während in der Nähe von Berlin bereits ein signifikant-exponentielles Wachstum der Fallzahlen eingesetzt hatte (Viadrina 2020: 11). Im Vergleich zu Frankreich, Österreich oder Luxemburg waren die süddeutschen Fallzahlen relativ niedrig, weshalb Deutschland hier Grenzkontrollen einführte.

Die Grenze zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen ließ sich hingegen als „offene Grenze“ einstufen. Die triftigen Gründe für die Aus- und Einreise waren die gleichen wie an anderen Grenzen, aber die Einhaltung der Regel wurde kaum kontrolliert und sanktioniert. Der Grenzübertritt an der belgisch-deutschen Grenze war dagegen von belgischer Seite stark eingeschränkt, mit strengen Kontrollen. Bis zu zwei Monate lang waren bestimmte deutsch-französische oder deutsch-schweizerische Übergänge ganz geschlossen (ITEM 2020: 15; Euro-Institut 2020: 17; Viadrina 2020: 19).

Auswirkungen auf die Grundrechte und den Alltag in Grenzregionen

Über die während der Pandemie eingeführten Grenzkontrollen prüften Grenzbeamtinnen und -beamte, ob Reisende einen „triftigen Grund“ dafür haben, die Grenze zu überqueren. Während der internationale Warenverkehr weiterhin möglich war, konnten deutsche Unternehmen zwei Monate lang keine Dienstleistungen in Frankreich und der Schweiz erbringen. Durch die Grenzsicherungen in Polen mussten viele Betriebe ihre Aktivitäten im Grenzraum ganz einstellen und konnten kurzfristig ihr Personal nicht beschäftigen. In der Landwirtschaft, in der Gastronomie, im Tourismus und im Gesundheitsbereich fielen auch die Saisonarbeiterinnen und -arbeiter aus Polen auf der deutschen Seite für einen längeren Zeitraum aus.

Die Coronakrise veranschaulichte, wie wichtig grenzüberschreitende Beziehungen sind. Besonders problematisch erwiesen sich Einschränkungen für Familien an der belgischen, polnischen und französischen Grenze: Die Regierungen berücksichtigten Eltern mit geteiltem Sorgerecht, Paare ohne Trauschein oder den Beistand schutzbedürftiger Personen bei den Grenzsicherungen ursprünglich nicht. Im Zuge der

1

Indikatoren aus der Folgenabschätzung COVID-19 zum Thema europäische Integration

Erste Welle	NL – DE (NRW)	DE (NRW) – BE	DE (BRA/BER) – PL	DE (BW, RLP) – FR	DE (BW) – CH
Anzahl der Tage mit Grenzkontrollen	0	87 20.03. bis 15.06.20	89 15.03. bis 13.06.20	91 / 89 16.03. bis 15.06.20	91 / 90 16.03. bis 15.06.20
Anzahl der Tage mit Einreisebeschränkungen ohne triftigen Grund	Nach NL: 0 Nach NRW: 66	Nach NRW: 66 Nach Belgien: 87	Nach PL: 89, darunter 37 auch für Grenzpendelnde	Nach BW, RLP: 91 Nach FR: 89 Lockerungen ab 16.05./25.05.	Nach BW: 91 In die CH: 90 Lockerungen ab 16.05.
Staus; geschlossene Grenze für Reisen ohne triftigen Grund	Nach NL: keine offiziellen Grenzkontrollen Nach NRW: keine offiziellen Grenzkontrollen	Nach BE: kleine lokale Staus zu Beginn der Kontrollen Nach NRW: keine offiziellen Grenzkontrollen	Nach PL: Staus von bis zu 4 Stunden und 60 bis 70 km zwischen März und Mai Nach DE: keine offiziellen Grenzkontrollen	Nach DE: kleine lokale Staus zu Beginn der Kontrollen	Nach CH: keine lokale Staus zu Beginn der Kontrollen
Notwendigkeit einer Pendlerbescheinigung	Nein, keine Kontrolle	Nach BE: Vignette bei Ein- und Ausreise für Grenzpendelnde in „vitalen“ Berufen oder Bescheinigung durch Arbeitgeber Nach DE: Nein, Pendlerbescheinigung möglich	Pflicht zur 14-tägigen Quarantäne in Polen bei Einreise zwischen 27.03. und 04.05. → Grenzpendelnde können nicht mehr täglich die Grenze überqueren	Nach DE: Pendlerbescheinigung durch den Arbeitgeber Nach FR: Selbstbescheinigung	Nach DE: Pendlerbescheinigung durch den Arbeitgeber Nach CH: Grenzgängerbewilligung, Arbeitsvertrag
Anzahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger	Die Euregio Maas-Rhein zählt etwa 36.000 Grenzpendelnde, darunter etwa 5.000 im Gesundheitsbereich		25.000 Grenzpendelnde von Polen nach Berlin-Brandenburg (v. a. Gesundheit, Landwirtschaft)	Die Oberrheinregion zählt etwa 97.100 Grenzpendelnde, (u. a. Gesundheit, Bildung, Industrie)	

Quelle: Euro-Institut 2020: 7; ITEM 2020 7; Viadrina 2020: 12

Lockerungen ließen sie ab dem 16. Mai 2020 am Oberrhein und ab dem 1. Juni in der Euregio Maas-Rhein weitere triftige Gründe zu, die einen Teil der Familienkonstellationen abdeckten. Die Regelungen waren bis zur Grenzöffnung am 15. Juni 2020 in keiner untersuchten Euroregion komplett einheitlich, was die Bevölkerung verwirrte. Zahlreiche Beratungsstellen informierten mit FAQ-Seiten, Bürgertelefonen, Unternehmenshotlines oder Mails umfassend über die COVID-19-

Regelungen in der Grenzregion: die GrenzInfoPunkte in der Euregio Maas-Rhein, das europäische Verbraucherzentrum und das Netzwerk der Informations- und Beratungsstellen für grenzüberschreitende Fragen (Infobest) am Oberrhein, das Frankfurt-Słubicer Kooperationszentrum, die Eurodistrikte beziehungsweise Euregios und die Industrie- und Handelskammern.

Eine erschwerte Koordination durch die Rechtsrahmen

Polen und Frankreich steuerten die Pandemiemaßnahmen zentral, während in Deutschland jedes Bundesland selbstständig entschied. Auch in der Schweizerischen Eidgenos-

senschaft waren die Maßnahmen zumindest in der ersten Welle ziemlich einheitlich. Durch Bund-Länder-Konferenzen und Absprachen zwischen den drei Bundesländern an der

französischen Grenze wurden einige Regeln, insbesondere die Einreise-Verordnungen, vereinheitlicht. In Frankreich traf der Zentralstaat die Entscheidungen, von da aus wurden sie lokal angepasst. Die Regeln (z. B. offene Geschäfte, Maskenpflicht, Ausgangssperre) im Nachbarland stimmten meist nicht mit denen der deutschen Bundesländer überein. So mussten die Bürgerinnen und Bürger in der Grenzregion gleichzeitig die Regeln für das eigene Land und die Regeln des Nachbarlands beachten, was diese auch vor sprachliche Schwierigkeiten stellte.

Keine COVID-19-Daten auf euroregionaler Ebene

Die Datenerhebung ist national organisiert. Die getroffenen Maßnahmen basieren auf nationalen sowie regionalen Indikatoren, die nicht auf grenzüberschreitender Ebene berechnet und ausgewertet werden. Deutschland, Belgien und die Niederlande arbeiten mit unterschiedlichen Zählweisen sowie Zahlen zu Infektionen und coronabedingten Todesfällen. Ab Mai 2020 einigten sich die Teilregionen am Oberrhein auf eine Verwendung der 7-Tage-Inzidenz – in anderen europäischen Ländern wird der Wert noch für vierzehn Tage berechnet (Euro-Institut 2020: 39). Selbst mit ähnlichen Definitionen sind die Daten nicht immer vergleichbar, weil sich dahinter auch eine bestimmte Gesundheitspolitik (z. B. Teststrategie) versteckt. Die Krankenhauskapazitäten wurden ebenfalls nicht auf euroregionaler Ebene evaluiert.

Die grenzüberschreitende Kontaktnachverfolgung war aus Datenschutzgründen zudem nicht einfach. Dank seiner Erfahrung mit anderen Krankheiten konnte das Netzwerk EPI-Rhin ein grenzüberschreitendes Meldesystem für COVID-19-Fälle einführen und steuern, um eine Nachverfolgung der Infektionsketten am Oberrhein zu organisieren (Euro-Institut 2020: 39). Allerdings läuft die Meldung über die Vermittlung der Gesundheitsämter dies- und jenseits der Grenze, weil eine Behörde keine Kontaktpersonen im Nachbarland anrufen darf.

Die Corona-Apps wurden auf nationaler Ebene entwickelt. Ihre auf EU-Ebene beschlossenen technischen Merkmale ermöglichen einen Datenaustausch zwischen Apps mit einem dezentralen Ansatz. Die Daten von Nutzerinnen und Nutzern, die sich eine bestimmte Zeit an der gleichen Stelle aufgehalten haben, werden im dezentralen Ansatz nur lokal auf deren Handys gespeichert. Der Austausch der Näherungsdaten erfolgt verschlüsselt, sodass eine Identifizierung von Einzelpersonen nicht möglich ist (Europäische Kommission 2020). So können Apps aus EU-Ländern mit dezentralem Ansatz miteinander kommunizieren – wie seit Dezember 2020 die deutsche und die niederländische App. Die App aus der

Schweiz kann wiederum immer noch keine Daten mit Apps aus EU-Ländern austauschen (Tier 2020). Genauso kann die französische App – die einen zentralen Ansatz verfolgt – nicht mit Apps mit dezentralem Ansatz kommunizieren.

Kein Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Pandemiebekämpfung

Anders als in Bereichen des Katastrophenschutzes (z. B. Unfälle in Industrieanlagen in Grenznähe) und trotz vorhandener Rahmenabkommen gab es für den Pandemiefall keine Protokolle oder Kooperationsvereinbarungen für gegenseitige Hilfe. Immerhin wurden während der ersten Welle vereinzelt niederländische und französische Patientinnen und Patienten in deutschen Krankenhäusern untergebracht. Die Patiententransfers waren allerdings eher der Ad-hoc-Zusammenarbeit und lokalen politischen Anfragen geschuldet – und weniger auf geplante und strukturierte Absprachen zurückzuführen. Die Ausnahmelösung einer Zurückerstattung der Kosten durch den Bund statt durch Krankenkassen fand in der Not Anwendung (Euro-Institut 2020: 41). Während der zweiten Welle gab es zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen sowie Frankreich und Deutschland wieder Ad-hoc-Absprachen zu Patiententransfers. Für die deutsch-polnische Grenze gilt dies nicht – weder gab es während der ersten Welle Kooperationen noch ist ein aktueller Rechtsrahmen geplant.

2

Zahlen der ersten Welle aus der Folgenabschätzung COVID-19

Patienten- transfer	Nach BW und RLP	Nach NRW	In die Nordwest- schweiz
Aus Frankreich – Grand Est	BW: 29 RLP: 22		11
Aus den Niederlanden		Ungefähr 50	

Quelle: Euro-Institut 2020; ITEM 2020; Viadrina 2020

Lücken im Sozialrecht

Aufgrund des Shutdowns blieben viele „nicht systemrelevante“ Grenzgängerinnen und -gänger zu Hause. Das EU-Sozialrecht und die bilateralen Steuerabkommen wurden schnell durch Ad-hoc-Abkommen und deren mehrfacher Verlängerung ergänzt, damit die Grenzgängerinnen und -gänger ihren Rechtsstatus trotz längerer Telearbeit am Wohnort behalten.

Der Anspruch von Grenzgängerinnen und -gängern auf Finanzhilfen im Falle von Kurzarbeit, Schulausfall oder Quarantäne war zwar gegeben. In bestimmten Fällen wurden sie aber nicht gleichberechtigt behandelt: Der vorhandene Rechtsrahmen für das Kurzarbeitergeld in Deutschland benachteiligte Grenzgängerinnen und -gänger aus Frankreich

bei der Berechnung der Einkommensteuer. Ähnliches gilt für entsandte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren Betrieb keine Niederlassung in Deutschland hat. Selbständige hatten weder einen Anspruch auf Einkommensunterstützung im Wohnsitzland (Deutschland) noch im Beschäftigungsland (Euro-Institut 2020: 10 f.; ITEM 2020: 11 f.).

Zweite Welle: eine bessere Koordination mit den Nachbarregionen?

In der öffentlichen Wahrnehmung entstand der Eindruck, dass die Organisationen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Krise wenig ausrichten konnten, da insbesondere nicht oder schlecht abgestimmte nationale Maßnahmen zu Schwierigkeiten führten. Aber: Dank der Organisationen kannten sich die regionalen Akteurinnen und Akteure bereits persönlich und konnten schnell Krisenstäbe auf Beamtenebene errichten.

Die von Nordrhein-Westfalen geleitete Taskforce (NRW, BE, NL, Niedersachsen, RLP), die deutsch-französische Schaltstelle (FR, RLP, BW, Saarland) oder die deutsch-schweizerische Schaltstelle (BW, CH) konnten zwar keine nationalen Maßnahmen abstimmen, aber wichtige entstandene Probleme lösen oder wenigstens diskutieren. Auch Euregios, GrenzInfoPunkte und das Netzwerk der Informations- und Beratungsstellen für grenzüberschreitende Fragen (Infobest) konnten ihre Problemanalyse und Empfehlungen an diese Schaltstellen weitergeben (ITEM 2020: 22; Euro-Institut 2020: 33 f.). Die täglichen oder wöchentlichen Telefonkonferenzen der Schaltstellen wurden in der zweiten Welle fortgeführt. An der deutsch-polnischen Grenze wurde die Kooperation auch im grenzüberschreitenden städtischen Kontext gefördert. Das Frankfurt-Słubicer Kooperationszentrum hat bei der Organisation von virtuellen Meetings zwischen Stadtverordneten und gemeinsamen politischen Kundgebungen gegen die Grenzschließung mitgewirkt. Insgesamt waren auch mehrere zivilgesellschaftliche, grenzüberschreitende Institutionen und Netzwerke daran beteiligt, Proteste gegen die Grenzschließungen zu organisieren. Das trug möglicherweise letztlich auch zur partiellen Grenzöffnung Polens am 4. Mai 2020 bei (Viadrina 2020: 18). Am Oberrhein veröffentlichten die Eurodistrikte und Städte auch Stellungnahmen für die Öffnung von Brücken oder der ÖPNV-Linien. Die Kundgebungen trug die Zivilgesellschaft hingegen alleine.

Die Grenzöffnung löste viel Euphorie in Bezug auf tiefergehende Kooperationen aus. Am 27. November 2020 unterzeichneten die Exekutiven von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland und der Région Grand Est einen Beistandspakt für eine verstärkte grenzüberschreitende Kooperation und Koordination. Er soll den Zugang zu den jeweils lageabhängig verfügbaren Ressourcen der Gesundheitssysteme (inklusive Bettenkapazitäten) im gemeinsamen Gesundheitsraum verbessern (TRISAN 2020). Auf brandenburgischer Seite wurde bereits Anfang 2020 eine „Polenstrategie“ angedacht. Die grenzüberschreitenden Akteurinnen und Akteure aus Polen, Deutschland, Frankreich, Belgien, der Schweiz oder den Niederlanden gaben an, dass sie sich noch nie so viel mit den Partnerinnen und Partner ausgetauscht haben wie im Jahr 2020, und dass sie ihre technischen und politischen Sitzungen online fortführen konnten.

Notwendigkeit von Koordination zwischen den Staaten

Viele Akteurinnen und Akteure am Oberrhein und in der Euroregio sind mittlerweile davon überzeugt, dass es grenzüberschreitende Protokolle und Übereinstimmungen für den Pandemiefall sowie andere Gesundheitsthemen braucht – und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Akteurinnen und Akteuren des Gesundheitsbereichs zu strukturieren ist. Dies wird allerdings nur mit voller Unterstützung von nationalen und regionalen Regierungen möglich sein (ITEM 2020: 21; TRISAN 2020). Nicht zuletzt wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Hauptstädten deutlicher. In den deutsch-französischen und schweizerisch-deutschen Schaltstellen tauschten sich das Auswärtige Amt, das Bundesinnenministerium und die Bundespolizei mit ihren Pendanten im Nachbarland, aber auch mit den deutschen Landesbehörden aus (Euro-Institut 2020: 33 f.).

Während die Projekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb von Eurodistrikten oder Euroregionen beziehungsweise binationalen Ballungsgebieten ablaufen, braucht es eine verstärkte Zusammenarbeit der Staaten (Gesetzgebung und Fachgebiete wie gegenseitige Unterstützung im Falle einer Pandemie, Steuerrecht, Sozialversicherung, Datenschutz, innere Sicherheit, Statistik etc.). Manche Abkommen oder Regelungen lassen sich auf eine ganze Grenze anwenden und nicht auf Ebene einer trinationalen Euroregion. An der deutsch-französischen Grenze wurde zum Beispiel der Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ins Leben gerufen. Er soll unter anderem rechtliche Hürden der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit überwinden.

Verzicht auf neue Grenzkontrollen?

Nach und nach verstanden die Regierungen, dass Grenzkontrollen den Alltag (Behördengänge, Pflege, Schule, Arbeit, Beziehungen, Lieferungen) im verflochtenen Grenzraum stark erschwerten. So wurden die Grenzen während der zweiten Welle nicht erneut komplett geschlossen oder systematisch kontrolliert.

Ab Herbst 2020 berücksichtigten die Einreise-Verordnungen der deutschen Bundesländer (Saarland, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg) die besondere Lage der Grenzbewohnerinnen und -bewohner (z. B. Land Baden-Württemberg 2020). Solche Verordnungen regeln die Quarantäne- und Testpflicht für Einreisende aus Risikogebieten. Somit durften die Bewohnerinnen und Bewohner der Euroregionen für 24 Stunden ins Nachbarland einreisen, ohne in Quarantäne zu gehen oder sich testen zu lassen (in einigen Bundesländern nicht 24, sondern 48 oder 72 Stunden nach Frankreich). Ganz neu in der Pauschalregelung der „24 Stunden“ waren der Verzicht auf eine ausführliche Liste der triftigen Gründe und auf Formulare wie eine Pendlerbescheinigung. Auch die Lage von internationalen Familien (geteiltes Sorgerecht, Paare ohne Trauschein, erwachsene Eltern und Kinder) oder Menschen in Ausbildungsverhältnissen wurde berücksichtigt. Nach Frankreich durften vom 15. Juni 2020 bis zum 30. Januar 2021 alle EU-Bürgerinnen und -Bürger ohne Test per Bahn und Straße einreisen (Französisches Außenministerium 2021). Anfang Februar 2021 blieben nach der Einführung einer pauschalen Testpflicht für Einreisende grenzüberschreitende Aufenthalte von 24 Stunden in einem Raum von 30 km ohne Test weiterhin möglich, vorausgesetzt das Nachbarland erlaubt es.

Nichtsdestotrotz kommen Schutzreflexe und Angst vor dem Nachbarn im „Risikogebiet“ zurück, sobald die Angst vor Kontrollverlust zurückkehrt. In Brandenburg wurde mit der Corona-Verordnung vom 16. Dezember 2020 vereinbart, dass nach Polen reisende „Einkaufstouristinnen und -touristen“ nach ihrer Rückkehr in Quarantäne müssen. Am 22. Dezember 2020 schränkte auch die neue Einreise-Verordnung Baden-Württembergs die „24-Stunden-Ausnahme“ ein, indem sie beim grenzüberschreitenden (Einkaufs-)Tourismus zur Quarantäne verpflichtete (Land Baden-Württemberg 2020). Das Saarland, Rheinland-Pfalz, Berlin und Nordrhein-Westfalen änderten die 24-Stunden-Regelung nicht.

Die einschränkenden Maßnahmen sollten eine weitere Verbreitung des Virus aus dem Ausland verhindern, erklärte zum Beispiel das Sozialministerium Baden-Württembergs (Land Baden-Württemberg 2020). Die niederländische Regierung argumentierte bis zum Jahresende ähnlich. Zwar wurden nach Beschwerden von GrenzInfoPunkten Berufspendelnde und Studierende bei der Rückkehr in die Niederlande von der Quarantäne-Pflicht ausgenommen, nicht jedoch Selbständige oder Grenzbewohnerinnen und -bewohner, die nur kurz die Grenze überqueren. Im Dezember 2020 war die Quarantäne auch ein Thema bei der digitalen deutsch-niederländischen Grenzlandkonferenz. Insbesondere der Gouverneur der niederländischen Grenzprovinz Limburg machte deutlich, dass die bisherigen Quarantäne-Regeln immer noch nicht auf regionalen Risikoabschätzungen basierten, sondern auf pauschalen nationalen Fallzahlen. So folge auf eine auch längere inländische Reise in ein Hochrisikogebiet keine Quarantäne, jedoch wohl bei einem kurzen grenzüberschreitenden Aufenthalt in einem Gebiet mit weniger Fallzahlen.

Generell waren Anfang 2021 verstärkte stichprobenartige Grenzkontrollen von deutschen Polizisten in Kehl (Oberrhein) zu verzeichnen. Am 21. Januar 2021 einigten sich die EU-Staatschefs auf die Vermeidung von Grenzschießungen und pauschalen Reiseverboten (Europäischer Rat 2021). Allerdings können Einschränkungen, zum Beispiel in Bezug auf die Testpflicht, für nicht unbedingt notwendige Reisen in der EU erforderlich sein. Ziel sei, die Ausbreitung des Virus und seiner Mutationen einzudämmen. Da Reisebeschränkungen und Grenzkontrollen immer parallel zu Shutdown und Kontaktsperren durchgeführt werden, lässt sich ihre Wirksamkeit aber nicht beweisen. Sie bleiben jedoch eine wichtige Option in den politischen Entscheidungen der Pandemiebekämpfung und in der deutschen Öffentlichkeit.

Fazit

Während der ersten Welle wurde die europäische Integration in den Grenzregionen auf eine harte Probe gestellt, indem Regierungen Grundrechte und Freizügigkeit durch Einreiseverbote oder Formalitäten (Bescheinigungen, Kontrollen, Quarantäne) einschränkten. Über die Shutdown-Maßnahmen hinaus litten die deutschen Unternehmen darunter, dass Berufspendelnde aus Polen sowie Saisonarbeiterinnen und -arbeiter ausfielen, sie keine Angestellten nach Frankreich und in die Schweiz entsenden durften oder keine Kundinnen und Kunden aus dem Nachbarland mehr hatten. Durch die Erfahrung von begrenzter Mobilität in den Euroregionen wurden die grenzüberschreitenden, sozialen und zwischenmenschlichen Beziehungen sichtbarer und der Wunsch nach Zusammenarbeit und Begegnungen stärker.

Das im Juni 2020 oft gehörte Versprechen, keine Grenze mehr zu schließen, wurde im Herbst 2020 eingehalten. In den Köpfen der Bevölkerung und der Politik bleiben Grenzkontrollen jedoch eine zwangsläufige befürchtete oder erwünschte Eventualität, auch im Jahr 2021. Trotz aller Koordination bleiben Gesundheit und Freiheitsbeschränkungen eine staatliche Angelegenheit, sodass die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung dies- und jenseits einer Grenze sich in der zweiten Welle weiter unterscheiden. Auch wenn einige Fortschritte bei den Absprachen auf staatlicher und regionaler Ebene gemacht wurden, lässt sich also (noch) nicht von einer gemeinsamen Pandemiebekämpfung auf Ebene einer Euroregion sprechen.

Literatur

Euro-Institut, 2020: TEIN, Folgenabschätzung – Die Auswirkungen der Coronakrise auf Grenzregionen. Regionalbericht Oberrhein. Autorinnen und Autoren: Kauber, Clarisse; Dittmaier, Eva; Weber, Louise. Zugriff: <https://www.euroinstitut.org/dokumentation/publikationen> [abgerufen am 08.02.2021].

Europäischer Rat, 2021: Mündliche Schlussfolgerungen von Präsident Charles Michel im Anschluss an die Videokonferenz der Mitglieder des Europäischen Rates vom 21. Januar 2021. Zugriff: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/01/21/oral-conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-of-the-members-of-the-european-council-on-21-january-2021> [abgerufen am 08.02.2021].

Europäische Kommission, 2020: Coronavirus: Mitgliedstaaten einigen sich auf eine Interoperabilitätslösung für mobile Kontaktnachverfolgungs- und Warn-Apps. Pressemitteilung vom 16.06.2020. Zugriff: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1043 [abgerufen am 11.02.2021].

Französisches Außenministerium, 2021: Coronavirus Covid-19 (31 janvier 2021). Zugriff: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/conseils-aux-voyageurs/informations-pratiques/article/coronavirus-covid-19-31-janvier-2021> [abgerufen am 01.02.2021].

ITEM – Institute for Transnational and Euregional Cross border Cooperation and Mobility, 2020: TEIN, Folgenabschätzung – Die Auswirkungen der Coronakrise auf Grenzregionen. Regionalbericht Euregio Maas-Rhein. Autorinnen und Autoren: Unfried, Martin; Marks, Saskia. Zugriff: <https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/link/id/UgAQ2JNVaUzDnMbX> [abgerufen am 08.02.2021].

Land Baden-Württemberg, 2020: Begründung zur Verordnung des Sozialministeriums Baden-Württembergs zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus (SARS-CoV-2) (Corona-Verordnung Einreise-Quarantäne – CoronaVO EQ). Zugriff: https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Coronainfos/210117_CoronaVO_Einreise-Quarantäne_Begruendung.pdf [abgerufen am 08.02.2021].

Tier, Jenny, 2020: Was Sie zur SwissCovid-App wissen müssen. Neue Züricher Zeitung, Artikel vom 28.12.2020. Zugriff: <https://www.nzz.ch/technologie/was-sie-zur-contact-tracing-app-wissen-muessen-ld.1555664> [abgerufen am 08.02.2021].

TRISAN – Trinationales Kompetenzzentrum für Ihre Gesundheitsprojekte, 2020: Région Grand Est, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland unterzeichnen Beistandspakt. Zugriff: <https://www.trisan.org/aktuelles/news-artikel/single/region-grand-est-baden-wuerttemberg-rheinland-pfalz-und-saarland-unterzeichnen-beistandspakt> [abgerufen am 08.02.2021].

Viadrina – Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION, 2020: TEIN, Folgenabschätzung – Die Auswirkungen der Coronakrise auf Grenzregionen. Regionalbericht deutsch-polnische Grenzregionen. Autor: Ulrich, Peter. Zugriff: <https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/link/id/GvI0E7GiWL3kUDIQ> [abgerufen am 08.02.2021].



Geschlossener Grenzübergang zwischen Dänemark und Deutschland, Ende März 2020

GRENZSCHLIEßUNGEN ALS FOLGE VON COVID-19

Empirischer Bericht für den Zeitraum März bis Juni 2020



Foto: Prof. Martin Klatt, Syddansk Universitet

Im März 2020 war das COVID-19-Virus endgültig in Europa angekommen. Die meisten Mitgliedstaaten schlossen ihre nationalen Grenzen in der Folge. Das wirkte sich auf grenzübergreifende Gemeinschaften aus: Gesundheitseinrichtungen waren betroffen, da Arbeitskräfte aus einer Nachbarregion ihre Arbeitsstätten nicht mehr erreichen konnten. Berufspendlerinnen und -pendler wurden daran gehindert, zur Arbeit oder nach Hause zu fahren. Familien wurden auseinandergerissen, Pflegebedürftige für längere Zeit von ihren Angehörigen getrennt.

Jean Peyrony

ist Generaldirektor der Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). Schwerpunkte der MOT: Interessen von Grenzräumen wahrnehmen, Projektträger unterstützen, Vernetzung von Akteuren und Erfahrungswerten.

jean.peyrony@mot.asso.fr

Der vorliegende Artikel basiert auf einer für die Europäische Kommission erstellten Studie (Peyrony et al. 2021). Sie untersucht, was die COVID-19-Maßnahmen an den EU-Binnen- und -außen-Grenzen für grenzübergreifende Gemeinschaften bedeuten. Die Studie enthält auch Empfehlungen, wie sich die Widerstandsfähigkeit von Grenzregionen bei weiteren Krisen verbessern lässt. Das Forschungsteam analysierte anhand von 20 konkreten Fällen, wie sich die Maßnahmen auf die Governance der Grenzregionen ausgewirkt haben – und welche Rolle Rechtssysteme und -vereinbarungen in den Grenzregionen bei der Entscheidung und Umsetzung dieser Maßnahmen gespielt haben.

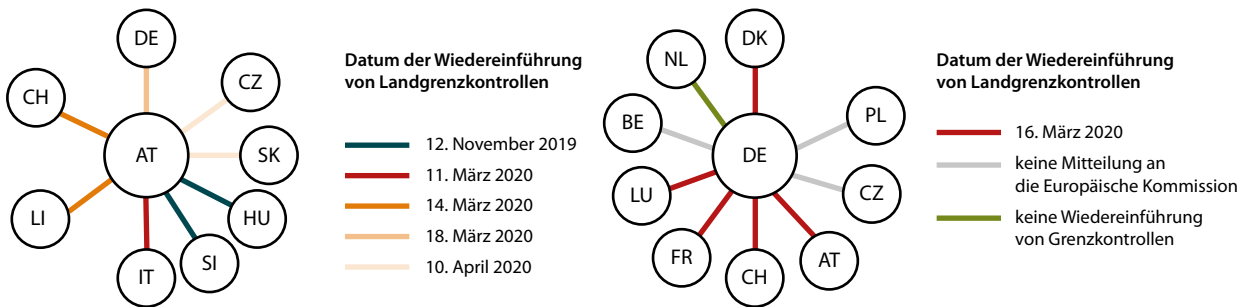
Die COVID-19-Krise hat alle vor Herausforderungen gestellt. Sie war auch ein Schock für die grenzüberschreitende Governance und hat viele sozioökonomische und menschliche Verflechtungen sichtbar gemacht. Nicht nur auf globaler oder europäischer Ebene, sondern auch auf lokaler grenz-

überschreitender Ebene. Gleichzeitig erscheint die Krise als Chance, notwendige Veränderungen zu beschleunigen, und das ebenfalls auf grenzüberschreitender Ebene. Basierend auf den Lehren, die wir aus der COVID-19-Krise ziehen können, gelten die in diesem Beitrag zusammengefassten Empfehlungen für das Krisenmanagement und ganz allgemein für das Management von Grenzen und Grenzregionen. Die meisten dieser Vorschläge existierten bereits vor der Krise.

Die Empfehlungen konzentrieren sich auf Grenzregionen, selbst wenn einige auch für alle anderen Regionen gültig sind. Nationale Grenzen sind spezifisch, aber repräsentativ für alle nationalen Grenzen. Sie erfordern vor dem Hintergrund ausschließlich institutioneller Routinen funktionale Ansätze. Die Umsetzung der Empfehlungen würde eine integrativere, nachhaltigere und widerstandsfähigere Entwicklung für ganz Europa ermöglichen.

1

Zeitpunkte der Wiedereinführung von Grenzkontrollen in Österreich und Deutschland

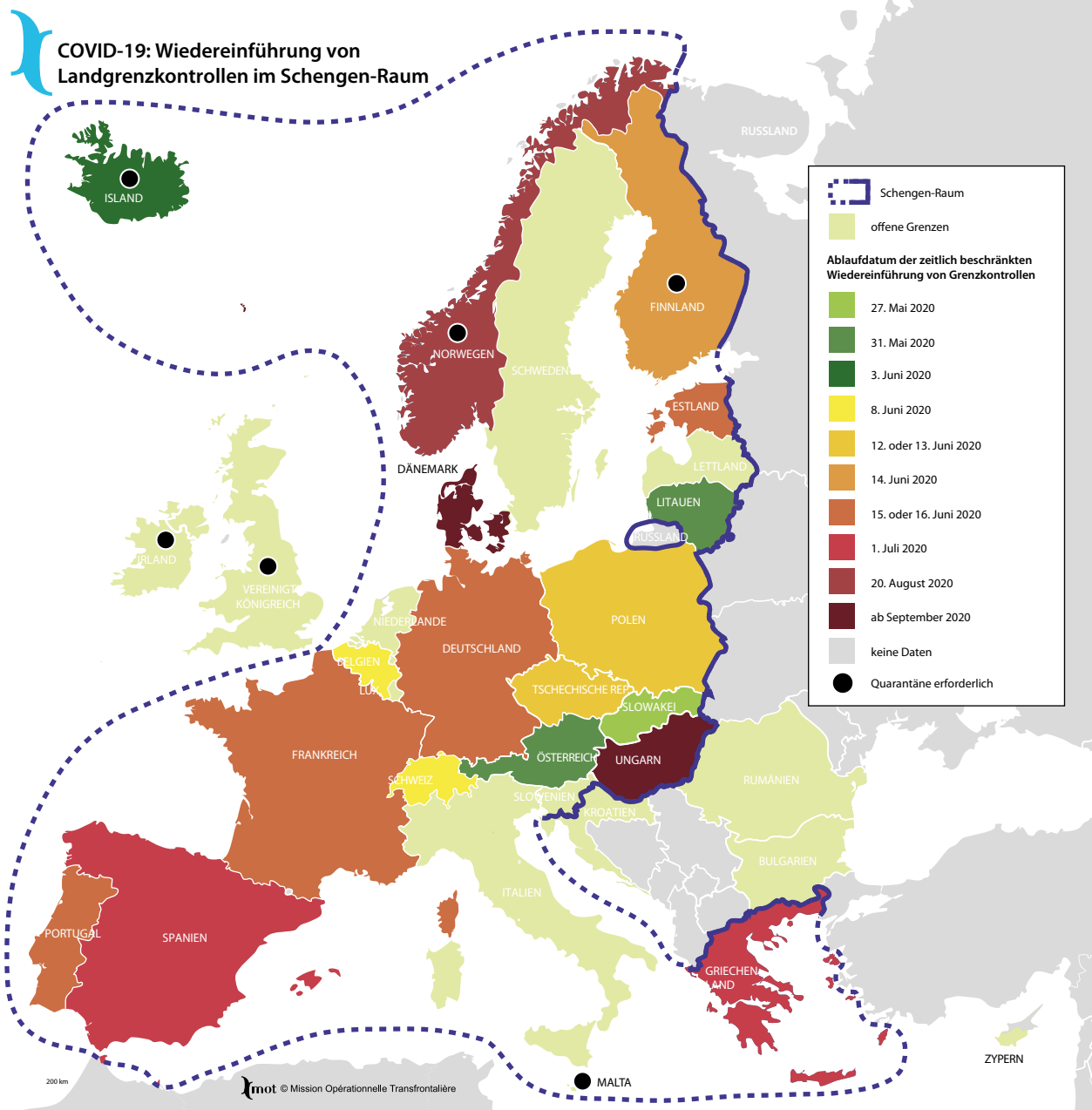


Länderkürzel: AT = Österreich, DE = Deutschland, CZ = Tschechien, SK = Slowakei, HU = Ungarn, SI = Slowenien, IT = Italien, LI = Liechtenstein, CH = Schweiz, DK = Dänemark, PL = Polen, FR = Frankreich, LU = Luxemburg, BE = Belgien, NL = Niederlande

Quelle: Mission Opérationnelle Transfrontalière

2

Zeitpunkte, zu denen die vorübergehend eingeführten Grenzkontrollen in Europa wieder ausgesetzt wurden



Was lässt sich in den Grenzregionen auf lokaler Ebene tun?

Erste Lektion aus der Krise

Die Pandemie hat Menschen in allen Regionen beeinflusst. Jedoch hat die Nähe zur Grenze das Problem zweifellos verstärkt. Menschen, die hier leben, waren folgendermaßen betroffen:

- als Wirtschaftsakteure. Dazu gehören Berufspendlerinnen und -pendler, Personen, die einkaufen gehen oder Bewohnerinnen und Bewohner von Zweitwohnungen. Personen, die die Grenze überquerten, wurden häufig als illegitim stigmatisiert.
- als Nutzerinnen und Nutzer öffentlicher grenzüberschreitender Dienstleistungen. Die Tramverbindung zwischen Straßburg und Kehl an der deutsch-französischen Grenze war beispielsweise unterbrochen.
- als Personen, die informiert sein wollen, um angemessen, individuell und kollektiv handeln zu können. Dies war jedoch wegen fehlender Daten und einem mangelnden gemeinsamen Verständnis, verstärkt durch den grenzüberschreitenden Hintergrund, nicht mehr möglich.
- als Menschen in Beziehungen, zum Beispiel Paare, Familien (einschließlich Kindern, Behinderten oder älteren Menschen) oder Gemeinschaften, die die geschlossenen Grenzen plötzlich trennten.
- als Personen mit kulturellen, religiösen oder moralischen Werten, die versuchten, verantwortungsbewusst zu handeln, aber durch geschlossene Grenzen und unrichtige Darstellungen vor Herausforderungen gestellt wurden. Eine grenzüberschreitende Integration basiert nicht nur auf wirtschaftlichen, rechtlichen oder funktionellen Möglichkeiten, sondern auch auf gemeinsamen Visionen und Pflichten, die durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit entstanden sind und plötzlich beeinträchtigt werden.
- als Menschen mit doppelter Staatsbürgerschaft, die von unkoordinierten Entscheidungen der Staaten getroffen wurden.

Regional wirkten sich die Maßnahmen unterschiedlich aus, je nach Abhängigkeit der Wirtschaft von globalen Lieferketten, städtischer Dichte und sozialem Zusammenhalt (z. B. generationsübergreifendes Zusammenleben, familiäre Strukturen). Besonders die Kombination dieser Faktoren, die allgemein als „Güter“ gelten, wirkte sich in einigen Regionen

negativ aus. Die räumlichen Muster und Dynamiken, die berücksichtigt werden müssen, um verstehen und handeln zu können, sind regional, manchmal grenzüberschreitend.

Natürlich waren alle Menschen in Europa und auf der Welt von der Krise betroffen. Personen in Grenzregionen wurden mangels Koordinierung jedoch doppelt bestraft. Sie sollten im Fokus des Handelns stehen, um die bürokratische Logik von Institutionen, die an ihre Grenzen gestoßen ist, zu brechen.

Expertinnen und Experten sind sich einig, dass es dafür integrierte horizontale, räumliche Ansätze braucht und nicht die üblichen vertikalen, sektoralen „Silo“-Ansätze. Die staatliche Politik muss den Alltag von Personen und deren Lebensbereiche selbst dann berücksichtigen, wenn sie Verwaltungsgrenzen überqueren – zum Beispiel um zur Arbeit zu fahren, die Kinder zur Schule zu bringen, einzukaufen oder die Familie zu besuchen.

Zweite Lektion aus der Krise

Die Medien erachteten die Schließung von Grenzen in ihrer Berichterstattung überwiegend als notwendige Maßnahme. Globale Mobilität ist jedoch nicht dasselbe wie grenzüberschreitende Mobilität. Geschlossene Grenzen in einem Europa, das auf einem Binnenmarkt, Freizügigkeit und einer gemeinsamen Staatsbürgerschaft beruht, sind nicht mit geschlossenen Grenzen in anderen Ländern oder gar China gleichzusetzen.

Die Krise hat symmetrische Sackgassen aufgezeigt: Dazu gehört die Hyperglobalisierung – wir sollten in puncto Sicherheit und Autarkie weniger von anderen Ländern abhängig sein. Ausschließlich nach Lösungen in „abgeschlossenen“ Gebieten zu suchen, würde sich als kontraproduktiv erweisen. Um staatliche Richtlinien und Gesetze für die Zeit nach COVID-19 zu gestalten, braucht es Antworten auf verschiedene Fragen: Wie sollten welche Verflechtungen erhalten bleiben? Und welche Governance-Modi sollten funktionale Gebiete nach welcher variablen Geometrie unterstützen?

Dabei wichtig ist der Begriff der Grenzgebiete als „Verflechtungsräume“, in denen die Zusammenarbeit das tägliche Leben von Personen erleichtern sollte, als aktive Schnittstellen zwischen nationalen Systemen und nicht als Trennlinie zwischen souveränen nationalen Staaten. Die Territoriale Agenda 2030, die im Dezember 2020 unter deutscher EU-Präsidentschaft verabschiedet wurde, fordert die Berück-

sichtigung funktionaler Regionen und eine grenzüberschreitende Integration.

Dritte Lektion aus der Krise

Immaterielle Aspekte wie Misstrauen oder mangelndes Verständnis der Situation in Grenzregionen waren die wichtigsten Ursachen für Defizite. Überall auf der Welt war es schwierig zu verstehen, was geschah: Um was für eine Bedrohung es sich handelte, wie man individuell und kollektiv reagiert, wie politisch zu verfahren ist. Die Grenzschließung war eines der Instrumente zur Eindämmung der Pandemie.

Hinter einer geschlossenen Grenze verbirgt sich eine komplexe Realität. 2015 wurden an mehreren Grenzen im Schengen-Raum wieder Grenzkontrollen eingeführt. Die COVID-19-Krise war nach Krisen im Zusammenhang mit Migration oder Terrorismus nur der Beginn einer neuen Episode. Einige Grenzübergänge wurden komplett geschlossen, viele andere wurden unterschiedlich intensiven (systematischen bis hin zu zufälligen) Kontrollen unterzogen, die mit der Zeit variierten.

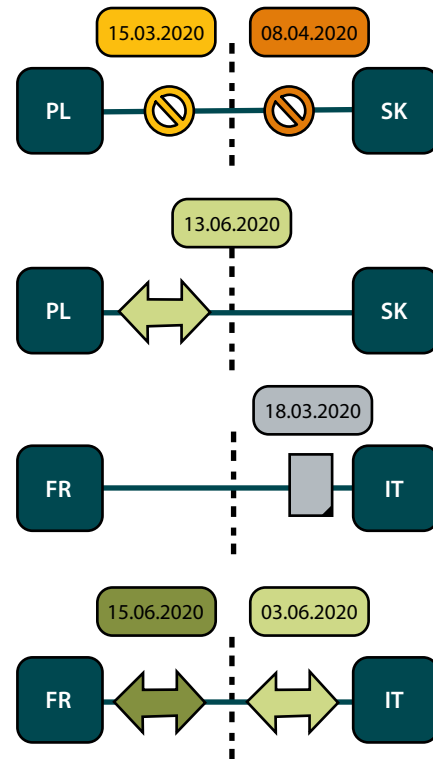
Ein weiterer Faktor ist die inhärente „doppelte“ Natur der Grenze. Jedes Grenzregime zwischen zwei Ländern ergibt sich aus den jeweiligen Einreiseverfahren. Für Berufspendlerinnen und -pendler, die im Zuge ihrer täglichen Pendelei die Grenze überqueren mussten, erschwerte dieser Prozess Grenzübertritte.

Dabei ist (grenzüberschreitende) Mobilität oft komplexer als eine einfache Fahrt zwischen Arbeit und Wohnung. Bei der Verwaltung einer Grenze geht es nicht nur um die Grenzkontrolle an sich. Im Fokus sollten vielmehr alle staatliche Maßnahmen stehen, die das tägliche Leben von Grenzgängerinnen und -gängern durch mangelnde Koordinierung erheblich beeinträchtigen.

Darüber hinaus basierten die Kontrollen auf bürokratischen – und nicht gesundheitspolitischen – Kriterien wie Nationalität. Sie waren häufig unangemessen und unverhältnismäßig und berücksichtigten die räumliche Lebensrealität von Personen nicht. Beamtinnen und Beamte passten die Regeln zudem an bestimmte Situationen an. So entstand der Eindruck, dass die Maßnahmen willkürlich ergriffen wurden oder zumindest nicht verständlich waren. Innerhalb des Schengen-Raums sollten sich Europäerinnen und Europäer frei bewegen können.

3

Zwei Facetten der Grenze: Einführung und Aufhebung der Grenzkontrollen durch die EU-Mitgliedstaaten



■ EU-Mitgliedstaat und Mitglied des Schengen-Raums

Grenzschließungen

- ⊘ Einführung von Grenzkontrollen auf der einen Grenzseite (erstes Land mit Grenzkontrollen)
- ⊘ Einführung von Grenzkontrollen auf der anderen Grenzseite (zweites Land mit Grenzkontrollen)
- Bescheinigung erforderlich für den Grenzübertritt

Wiederöffnung der Grenzen

- ↔ Wiederöffnung der Grenzen vor dem 15. Juni 2020
- ↔ Wiederöffnung der Grenzen am 15. Juni 2020

Länderkürzel: PL = Polen, SK = Slowakei, FR = Frankreich, IT = Italien

Quelle: Mission Opérationnelle Transfrontalière

4

Bescheinigungen für Berufspendlerinnen und -pendler zwischen Deutschland und Luxemburg. Damit ließ sich nachweisen, dass es einen triftigen Grund für das Pendeln gab

Bescheinigung für Berufspendler

Hiermit wird bescheinigt, dass die aufgeführte Person zwischen Wohnung und Arbeitsstätte über die deutsche Bundesgrenze pendeln muss.

Wohnung
 Staat: _____ PLZ, Ort: _____

Arbeitsstätte
 Staat: _____ PLZ, Ort: _____

Angaben zum Pendler
 Name: _____ Vorname: _____
 Geburtsdatum: _____ Staatsangehörigkeit: _____

Firmenbezeichnung _____
 Vertreten durch: _____
(Name, Vorname, Telefon)

Ich versichere, dass ich die vorstehenden Angaben nach bestem Wissen und Gewissen gemacht habe und dass sie richtig und vollständig sind. Mir ist bewusst, dass eine missbräuchliche Verwendung als unbefugter Grenzübertritt sanktioniert werden kann.

Datum, Unterschrift und Firmenstempel

Die Pendlerkarte kann zur Beschleunigung der Kontrolle in die Windschutzscheibe gelegt werden. Diese Bescheinigung ist mitzuführen und auf Verlangen vorzuweisen. Die Pflicht zum Vorlegen eines gültigen Passes oder Passersatzes und ggf. eines gültigen Aufenthaltstitels bleibt unberührt.

BPMCL 1 10 225 03 20



Quelle: Regierung des Großherzogtums Luxemburg

Die Grenzsicherungen waren umso schwerwiegender, da sie auch immateriell und psychologisch wirkten. Die geschlossenen Grenzen führten zum Wiederaufleben von Misstrauen und Aggressivität gegenüber „Fremden“ oder sogar zum Versuch, sie zum Sündenbock zu machen. Grenzen sind ambivalent: Sie vermitteln ein Gefühl der Einheit und des Schutzes, können sich jedoch schwerwiegend auf Personen und Ansichten beiderseits der Grenze auswirken („wir und die anderen“). Auch wenn die Grenzen insgesamt nicht vollständig geschlossen waren, lieferte das unvorhersehbare und scheinbar irrationale Management negative Signale und provozierte negative und kumulative Erwartungen mit einschneidenden Folgen für das wirtschaftliche und soziale Leben.

Vierte Lektion aus der Krise

Während der Krise fanden zunächst Personen und nicht Organisationen Lösungen vor Ort. Der Erfolg des Patiententransports beruhte auf dem Engagement von Funktionärinnen und Funktionären, Beamtinnen und Beamten sowie Diplomatinen und Diplomaten. Bereits bestehende Kooperationsvereinbarungen erleichterten den Weg dorthin allerdings. Frei nach Jean Monnet: „Nichts ist möglich ohne die Menschen, nichts ist dauerhaft ohne Institutionen.“

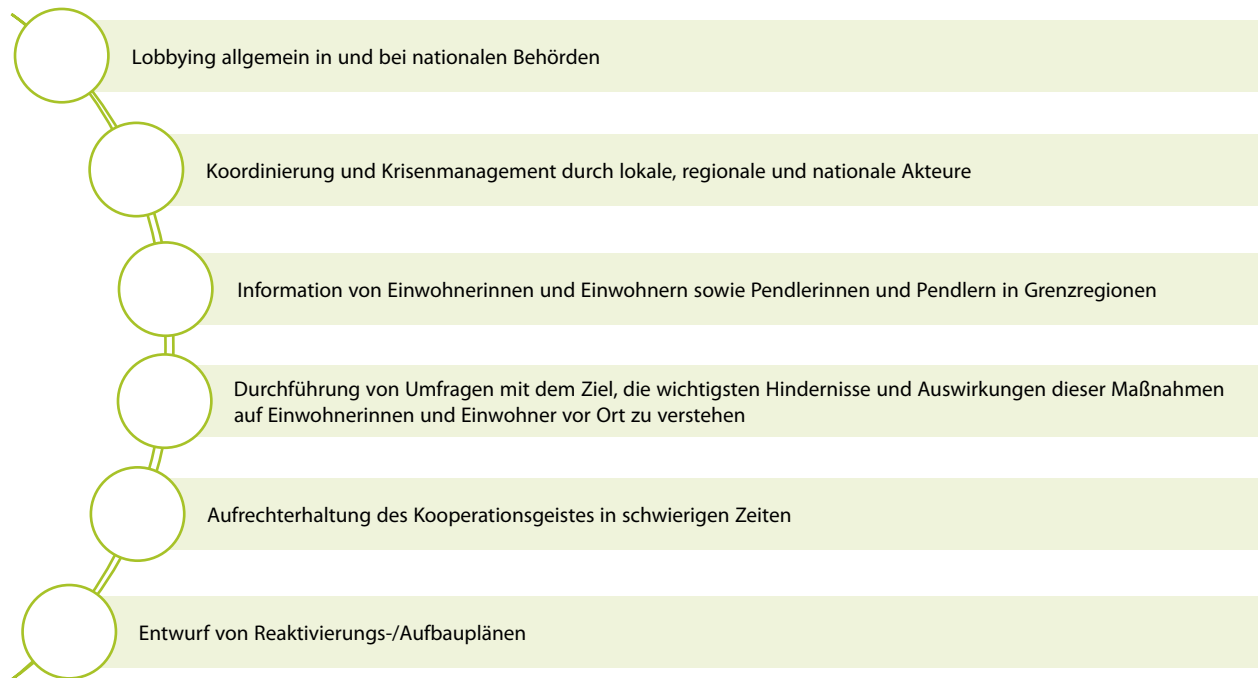
Wo es keine grenzübergreifenden Institutionen wie den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit EVTZ gab, kam es insgesamt zu mehr Problemen. Wo es sie gab, war ihre Effizienz nicht immer vermittelbar, aber einige Ergebnisse waren spürbar. Lokale bürgernahe, grenzübergreifende Akteure wie die französisch-deutschen Eurodistrikte gehörten zu den ersten, die handelten. Andere Strukturen wie größere Euroregionen, die mit größeren Gebieten und einer komplexeren ebenenübergreifenden Organisation konfrontiert waren, reagierten später. Die wichtigsten Aktivitätstypen dieser Strukturen fasst Abbildung 5 zusammen.

Angesichts dessen sollten grenzüberschreitende Lebensbereiche anerkannt und geeignete staatliche Maßnahmen zur besseren Integration grenzüberschreitender Gebiete für die dort lebenden Personen entwickelt werden. Eine konsolidierte grenzübergreifende Governance sollte dies unterstützen. Solche Strukturen sollten von der Übertragung von „angemessenen Kompetenzen, zweckgerichteten Mitteln und beschleunigten Verfahren“ (Vertrag von Aachen 2019) profitieren, um Hindernisse für ihre grenzüberschreitenden Projekte zu überwinden. EVTZ oder gleichwertige Strukturen sollten eine wichtigere Rolle spielen, um grenzübergreifende Maßnahmen in funktionalen Bereichen der grenzüberschreitenden Integration koordinieren und unterstützen zu können.

Grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen: Die in den Grenzregionen lebenden Menschen sind berechtigt, öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Mobilität, Gesundheit, Bildung, Berufsausbildung und Arbeit auf beiden Seiten der Grenze in Anspruch zu nehmen. Das gilt auch für öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Bürgerbeteiligung, Pflege oder persönliches Engagement. Grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen sollte auch dann aufrechterhalten werden, wenn Krisen auftreten.

Gefördert werden sollten der Zugang zur Gesundheitsversorgung auf der anderen Seite der Grenze, der Transfer von Patientinnen und Patienten und der Grenzübertritt für Angehörige von Gesundheitsberufen. Für alle Politikbereiche, die mit grenzübergreifenden Dienstleistungen zusammen-

Aktivitäten von grenzüberschreitenden Strukturen wie EVTZ während der Grenzschießungen und -kontrollen



Quelle: Mission Opérationnelle Transfrontalière

hängen, braucht es Pläne für das Krisenmanagement im Hinblick auf eine dauerhafte gemeinsame Entwicklung. Die Pläne sollten im Rahmen eines integrierten räumlichen Ansatzes – einschließlich Arbeit, Wirtschaft, Mobilität, Energie, Umwelt, Raumordnung und Besteuerung – koordiniert werden. EVTZ und grenzübergreifende Strukturen sollten diese verwalten und aktualisieren können.

Grenzübergreifende Märkte: Viele Bewohnerinnen und Bewohner von Grenzregionen verfolgen grenzüberschreitende Lösungen, zum Beispiel bezogen auf Arbeit, Dienstleistungen, Einkaufen, Altenpflege, Tourismus oder Wohnen. Das trägt auch zum eigenen Wohlergehen bei. Unternehmen (Einzelhandel, Dienstleistungen, KMU) greifen auf Ressourcen und Märkte auf der anderen Seite der Grenze zurück.

In Krisensituationen, die Grenzkontrollen mit sich bringen, sollten Personen und Unternehmen nicht durch Bürokratie eingeschränkt oder gar für ihre Mobilität verantwortlich gemacht werden. Die Behörden sollten sie respektieren und unterstützen. Das würde die Legitimität der Innen- und Europapolitik fördern.

Grenzübergreifende Informationen: Bürgerinnen und Bürger müssen Situationen und Maßnahmen, die von den Behörden auch grenzüberschreitend ergriffen werden, nachvollziehen können. Sie sollten im Rahmen einer Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens einbezogen werden. Grenzüberschreitende Institutionen wie der EVTZ haben die Bevölkerung während der Krise häufig mit Informationen auf dem Laufenden gehalten und sollten eine wichtigere Rolle spielen. Sie könnten als Vermittler zwischen allen Akteuren agieren, um das Verständnis für grenzübergreifende Besonderheiten zu verbessern. Die nationalen Regierungen sollten sie einen Tag vor Umsetzung der Maßnahmen benachrichtigen, damit diese wiederum die Bewohnerinnen und Bewohner informieren können. Dazu gehört es dann auch, zu erklären, warum eine Maßnahme ergriffen wurde. Wichtig ist zudem, dass die grenzüberschreitenden Institutionen die nationalen Behörden darüber in Kenntnis setzen, wie sich die Maßnahmen auf die jeweiligen Gebiete ausgewirkt haben.

Allgemeiner ausgedrückt sollte die Krise eine Gelegenheit bieten, durch die Entwicklung einer grenzüberschreitenden Raumbeobachtung ein besseres kollektives Verständnis von Grenzregionen mit ihren komplexen, mehrstufigen Interak-

tionen zu schaffen. Bürgerinnen und Bürger brauchen Informationen, nicht nur zu wirtschaftlichen Fragen, sondern auch über Lage und Aussichten einer Grenzregion allgemein und in Krisensituationen.

Grenzübergreifende Kultur und Zivilgesellschaft: Die Belastungen der Pandemie und Grenzschließungen haben zu Uneinigkeiten zwischen Staaten, an Grenzen und auf EU-Ebene geführt, aber auch zu Solidaritätsbekundungen. Viele Bürgerinnen und Bürger, Politikerinnen und Politiker oder Beamtinnen und Beamte haben die Sackgasse der fehlenden Zusammenarbeit erkannt. Wieder lässt sich Jean Monnet zitieren: „Europa wird in Krisen geschmiedet werden, und es wird die Summe der zur Bewältigung dieser Krisen verabschiedeten Lösungen sein.“

Das Vertrauen zwischen Personen und Behörden und Solidarität sind Grundlagen des Gemeinwohls, die auch auf grenzüberschreitender Ebene der bürokratischen Kontrolle

vorzuziehen sind. Während Krisen hängt die Widerstandsfähigkeit von Grenzregionen davon ab, ob die entsprechende Zivilgesellschaft verantwortungsbewusst ist. Sie sollte durch bürgernahe Projekte sowie soziale und kulturelle Aktivitäten unterstützt werden, damit Menschen aus den Grenzregionen gegenwärtig und langfristig eine gemeinsame Vision entwickeln.

Staatsbürgerschaft in Grenzregionen: Die Krise hat sich gegensätzlich auf Grenzregionen ausgewirkt: Zum Teil schadete sie dem Gefühl der Bürgerinnen und Bürger, einer grenzübergreifenden Gemeinschaft anzugehören, zum Teil verstärkte sie dieses Gefühl. Um eine krisenresistente grenzübergreifende Demokratie zu entwickeln, sollten zivile Foren Bürgerinnen und Bürger in Grenzregionen systematischer in die Verwaltung dieser Gebiete einbeziehen. Diese Entwicklung kann ein erster Schritt in Richtung einer formelleren Demokratisierung grenzüberschreitender Gremien sein.

Konsolidierung einer ebenenübergreifenden Governance in Grenzregionen

Fünfte Lektion aus der Krise

Insbesondere zu Beginn der Pandemie litten Menschen aus Grenzgebieten sehr unter der plötzlich geschlossenen Grenze. Jeder Staat ergriff Maßnahmen, koordinierte diese aber nicht horizontal auf lokaler oder nationaler Ebene. Das führte zu absurden Situationen, die sich auf den grenzüberschreitenden Alltag von Personen auswirkten: An der belgisch-französischen Grenze durften Menschen die Straße vor ihrem Haus nicht mehr überqueren. An der deutsch-französischen Grenze lebende Personen durften nicht in ihrem eigenen Land arbeiten und mussten zu Hause bleiben.

Die Krise hat gezeigt, dass Grenzen weiterhin ein staatliches Objekt sind, das rechtsstaatliche Institutionen wie Polizei und Zoll verwalten. Auf beiden Seiten der Grenzen waren vertikale Ansätze vorherrschend: Die meisten Akteurinnen und Akteure wandten sich in erster Linie an „ihre“ zentralen Behörden und dann erst an das Nachbargebiet. Für gewisse Zeiträume fehlte eine mehrstufige Koordination in Grenzregionen.

Solche Situationen sind in nicht grenzüberschreitenden Kontexten nicht aufgetreten und erscheinen unfair und diskriminierend, was einer Freizügigkeit und EU-Bürgerschaft

widerspricht. COVID-19 erfordert eine Einschränkung der allgemeinen Mobilität, auch in Grenzgebieten. Die nationalen Maßnahmen berücksichtigten das wirkliche Leben der Menschen in Grenzregionen aber nicht ausreichend. Sie sollten genauso wie andere Regionen betroffen sein, nicht mehr und nicht weniger. Grenzschließungen sind nur dann sinnvoll, wenn ähnliche Beschränkungen für Personen gelten, die keine Grenze überschreiten. Das war nicht immer der Fall.

Expertinnen und Experten sind sich einig, dass geschlossene Grenzen während einer Pandemie eine Möglichkeit sind, die Mobilität des Menschen und die Verbreitung von Viren einzudämmen, sie aber eine notwendige grenzüberschreitende Zusammenarbeit verhindern. Geschlossene nationale Grenzen behindern demnach ein angemessenes Krisenmanagement. Die Unterbrechung des legalen Grenzübertritts führt zudem zu illegalen Grenzübertritten und behindert Gesundheitskontrollen.

Das bedeutet nicht, dass Staaten oder deren Beamtinnen und Beamte stigmatisiert werden sollten. Lokale Beschränkungen sind nicht immer die Lösung. Die COVID-19-Krise hat gezeigt, dass es Staaten zur Bewältigung solcher Kontexte

braucht – auch bei der Rückkehr zu einem Leben nach der Pandemie. Das gilt jedoch nur, wenn sie an allen Grenzen und auf EU-Ebene zusammenarbeiten. Das spricht für eine vertikale und horizontale Koordinierung im Rahmen einer ebenenübergreifenden Bottom-up-Governance in diesen Regionen, ausgehend von Personen.

Sechste Lektion aus der Krise

Grenzübergreifende wirtschaftliche und funktionale Verflechtungen müssen auch auf nationaler Ebene anerkannt und verwaltet werden. Durch die Unterbrechung der grenzüberschreitenden Ströme hat sich die Krise als systemisch erwiesen. Sie deckte Beziehungen zwischen lokalen und auch nationalen Systemen auf (Warenangebot, grenzüberschreitende Arbeit oder saisonale Beschäftigung). Luxemburg ist hier ein gutes Beispiel, da es nicht nur wirtschaftlich gesehen, sondern auch in Bezug auf den Gesundheitssektor von französischen Berufspendlerinnen und -pendlern abhängig ist. Als die Grenzen zu schließen drohten, sagte Xavier Bettel, Premierminister von Luxemburg: „Grenzen zu schließen bedeutet, mein Land zu töten“. Frankreich und Luxemburg einigten sich darauf, ihre gemeinsame Grenze offen zu lassen, um das Problem zu lösen. Darüber hinaus durften grenzüberschreitende Berufspendlerinnen und -pendler öfter als gesetzlich vorgeschrieben Telearbeit machen, ohne dass sie vom Großherzogtum und Frankreich doppelt besteuert wurden. Die zunehmende Telearbeit kann im Interesse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Unternehmen eine nachhaltige Lösung sein, um Staus und Zeitverluste im Verkehr zu vermeiden. Sie würde die Attraktivität des luxemburgischen Territoriums noch steigern. Noch mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer würden möglicherweise Telearbeit für ein dort ansässiges Unternehmen mit höheren Löhnen und weniger Steuern bevorzugen und die ohnehin unausgeglichene Situation verstärken. Um dieses Problem zu lösen, braucht es Verhandlungen und Vereinbarungen auf nationaler Ebene.

Grenzüberschreitende Stadtregionen wie die Metropolregionen Luxemburg, Basel oder Genf folgen der Logik einer grenzüberschreitenden Komplementarität. Der Governance-Ausschuss des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates hat eine Resolution verabschiedet, die eine gerechte Verteilung des Steuervermögens in grenzüberschreitenden Gebieten fordert. Wie Karl-Heinz Lambertz betont, erfordert der Aufbau des Zusammenhalts in solchen Grenzregionen eine gemeinsame grenzüberschreitende Entwicklung mit einer integrierten räumlichen Strategie und die Förderung der erforderlichen grenzüberschreitenden Infrastruktur und öffentlicher Dienstleistungen (Council of Europe 2019).

Siebte Lektion aus der Krise

Verschiedene administrative, politische und kulturelle Grenzkontexte sollten sowohl in Krisen- als auch in „normalen“ Zeiten berücksichtigt werden. Während der gesamten Krise wurden die wichtigsten Entscheidungen zur Gesundheitskrise sowie zum Grenzmanagement unter nationalen Rahmenbedingungen getroffen. Diese kennzeichneten unterschiedliche politische und administrative Kulturen und verknüpften mehr oder weniger individuelle Verantwortung, soziale oder staatliche Kontrolle, öffentliche oder familiäre Solidarität, Vertrauen und bürgerliche Verantwortung miteinander. Nationale Besonderheiten beeinflussten Entscheidungen. An jeder Grenze treffen jedoch zwei Kulturen aufeinander, was die Koordination erschweren, aber auch die Gelegenheit bieten kann, andere Ansätze kennenzulernen.

An manchen Grenzen gibt es eine gemeinsame grenzüberschreitende Kultur, die von Vorteil war. Die irische Grenze zwischen der Republik Irland und Nordirland (UK) wurde nie geschlossen. Die Bürgerinnen und Bürger litten wie überall unter der mangelnden Absprache zwischen nationalen Verwaltungen (unterschiedliche Öffnungsrichtlinien für Geschäfte, Schulen, Maßnahmen im öffentlichen Verkehr). Die Behörden waren jedoch auf persönliche Verantwortung angewiesen. Möglich wurde dies durch die Existenz einer Zivilgesellschaft der „Insel Irland“. In Grenzkontexten ist es wichtig, diese administrativen, politischen und kulturellen Dimensionen zu berücksichtigen, die in Krisenzeiten wie in normalen Zeiten an der Grenze zusammentreffen.

Angesichts dieser Lehren spielen die Nationalstaaten auch im föderalen Kontext eine wichtige Rolle bei der Verwaltung der Grenzen. Es braucht eine grenzüberschreitende und ebenenübergreifende Governance, die die nationale Ebene einbezieht und Unterschiede zwischen nationalen Systemen überwindet. Sie sollte grenzüberschreitende Angelegenheiten auf allen Ebenen – über Grenzen hinweg, aber auch innerstaatlich – koordinieren und grenzüberschreitende Governance-Strukturen wie EVTZ einbeziehen. Multilaterale Organisationen wie Benelux, Nordic Council, die Visegrád-Staaten oder bilaterale Rahmenverträge wie der deutsch-französische Vertrag von Aachen können Orientierung bieten.

Der Vertrag von Aachen erkennt nicht nur die Rolle der Eurodistrikte an, sondern richtete auch einen mehrstufigen grenzübergreifenden Ausschuss ein, um eine gemeinsame Strategie zu definieren und aufgetretene Schwierigkeiten zu überwinden. Er koordiniert die Umsetzung von EU-Richtlinien und trägt zur Erarbeitung von gemeinsamen Strategien bei (koordinierte Umsetzung der Kohäsionspolitik und anderer EU-Politiken, räumlicher und städtischer Agenden). Das

zeigt, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit trotz sehr unterschiedlicher räumlicher und politischer Rahmenbedingungen Fortschritte machen kann.

Zusätzlich braucht es ein mehrstufiges System zur grenzüberschreitenden Raumbewachung, das lokales, nationales und europäisches Monitoring miteinander verknüpft. Dieses Projekt kann an französische und deutsche Initiativen anknüpfen (CGET et al. 2019).

Menschen, die einem oder mehreren Ländern angehören, haben staatsbürgerschaftliche Rechte mit Auswirkungen auf ihr persönliches und familiäres Leben. Sie wurden während der COVID-19-Krise zum Teil erheblich vernachlässigt und sollten besser anerkannt und respektiert werden, auch in komplexen Fällen von Grenzregionen. Dies sollte zu einem anderen Ansatz bei der täglichen Verwaltung von Grenzen führen. Menschen haben nicht nur nationale, sondern auch

europäische, manchmal binationale und grenzüberschreitende Wurzeln. Dies sollte auch in normalen und Krisensituationen der Fall sein, wenn Grenzkontrollen wieder eingeführt werden. Das ist eine notwendige Voraussetzung für die Akzeptanz grenzbezogener Maßnahmen.

Erleichtert werden sollten Grenzübergänge für Bewohnerinnen und Bewohner von Grenzgebieten, die die Grenze aus beruflichen, familiären Gründen oder zur Nutzung von Einrichtungen wie einem Krankenhaus überqueren müssen. Die Mitgliedstaaten sollten ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften (z. B. Personenstand) anpassen und grenzüberschreitend koordinieren. Die EU sollte diesbezüglich Leitlinien zur Verfügung stellen. Dazu gehören beispielsweise Staatsbürgerschaftsdokumente, die in einer gemeinsamen EU-standardisierten, digitalen Form ausgestellt und in allen Mitgliedstaaten automatisch anerkannt werden.

Was lässt sich auf EU-Ebene tun?

Achte Lektion aus der Krise

Grenzkontrollen können in Krisenfällen gerechtfertigt sein, sollten jedoch gerecht, verhältnismäßig und relevant sein. Dies sollte die EU überwachen. Während der Krise haben die Menschen ein Paradoxon gelebt. Sie hatten Schwierigkeiten, sich an unklare oder widersprüchliche Informationen über ihr eigenes Leben zu halten, was viel Angst erzeugte. Das galt auch in Grenzgebieten. Andererseits verfolgten sie den Verlauf der Pandemie in Echtzeit über globale Medien und wurden über Strategien informiert, die Nachbarländer und andere Regierungen der Welt auf globaler und europäischer Ebene umgesetzt haben. Sie forderten und fordern nun Rechenschaft durch den Staat, die verschiedene Institutionen nicht leisten können, da sich die Akteure in einem Lernprozess befinden. Dies galt insbesondere für Europa mit sehr unterschiedlichen nationalen Strategien und den Versuchen der EU, diese zu koordinieren.

Wie so oft erwies sich Europa als eine Ansammlung von Problemen – das ist aber auch ein erster Schritt in Richtung einer Ansammlung von Lösungen.

Die EU trug ihren Teil dazu bei, indem sie im Rahmen ihres Mandats die Staaten koordinierte. Die Europäische Kommission veröffentlichte am 30. März 2020 die „Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs“ und am 3. April 2020 die „Leitlinien

für die EU-Soforthilfe im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen in der COVID-19-Krise“.

Viele Grenzgängerinnen und -gänger bedauerten, dass die EU insbesondere in der ersten Phase nicht mehr handelte. Das europäische Mandat ist im Gesundheitsbereich jedoch begrenzt. Die mangelnde Koordinierung zwischen den Staaten während der Krise ebnet scheinbar den Weg zu einer Intervention der EU in Notfällen, insbesondere bei Maßnahmen an den Binnengrenzen. Die Herausforderung besteht nun darin, sich eine europäische Gesundheitspolitik auszu-denken, die sich auch mit Krisen befasst.

Neunte Lektion aus der Krise

Über das Thema Grenzkontrolle hinaus hat die Krise die Gültigkeit der ebenenübergreifenden EU-Governance von Grenzregionen bestätigt, bei der EU-Koordinierung und EU-Politik zugunsten einer auf jede Grenzregion zugeschnittenen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kombiniert wurden.

Jede Grenze ist besonders – entsprechend unterschiedlich je nach Region auch der Grad der Koordinierung, des Zusammenhalts oder der Solidarität. Die COVID-19-Krise legte unterschiedliche Abhängigkeiten, negative und positive

Trends sowie Reaktionsmöglichkeiten auf beiden Seiten der Grenze und im Grenzgebiet offen.

Ein Gesamtrahmen aus europäischer Gesetzgebung und Koordinierung sowie maßgeschneiderten regionalen Ansätzen erweist sich ebenfalls als geeignet für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und bestätigt die Relevanz der EU für Grenzregionen (Europäische Kommission 2020). Wenn es um Förderprogramme und finanzielle Anreize geht, wird die Kohäsionspolitik mit ihrer gemeinsamen Verwaltung auch an den grenzüberschreitenden Kontext angepasst.

Angesichts dessen muss die EU in Bezug auf das Grenzmanagement sowie im Zusammenhang mit Krisen und allgemein Maßnahmen ergreifen.

Am 11. November 2020 schlug die Kommission eine neue Verordnung zu schwerwiegenden Gesundheitsbedrohungen in Grenzgebieten vor. Sie widmet sich dem Aufbau einer europäischen Gesundheitsunion, die Bürgerinnen und Bürger in einer Krise mit qualitativ hochwertiger Versorgung schützt. Union und ihre Mitgliedstaaten soll sie in die Lage versetzen, gesundheitliche Notfälle zu verhindern und zu bewältigen. Für die Annahme von Plänen auf nationaler Ebene werden Empfehlungen sowie umfassende und transparente Rahmenbedingungen für die Berichterstattung und Prüfung erarbeitet.

Die gesundheitspolitische Kompetenz der EU sollte insbesondere in Notsituationen gestärkt werden. Es braucht einen zonenorientierten Ansatz, der möglicherweise Grenzregionen und nicht ganze Länder berücksichtigt (siehe Beschluss CH 11/9/20, in dem eine Sonderbehandlung von Nachbarregionen der Schweiz verabschiedet wird – BAG 2020; Schweizerische Eidgenossenschaft 2020). Kriterien, Maßnahmen und Schwellenwerte sollten angeglichen werden.

Eine europäische Verordnung über grenzüberschreitende Notfallpläne sollte als gemeinsames europäisches Dokument dienen, das verschiedene Situationen und Gründe für grenzüberschreitende Bewegungen aufführt. Das soll Bürgerinnen und Bürger sowie Polizei im Krisenfall bei ihren Grenzkontrollen unterstützen und ein Minimum grenzübergreifender Zusammenarbeit und offener Binnengrenzen gewährleisten.

Die beiden Vorschläge umzusetzen, wird einige Zeit beanspruchen. Ein erster Schritt kann darin bestehen, weniger strenge Maßnahmen zu erarbeiten. Es sollte ein europäisches Handbuch entstehen, das Empfehlungen an nationale Regierungen enthält, wie vorzugehen ist. Dabei sind alle Variablen zu berücksichtigen, die das Leben über Grenzen

hinweg beeinflussen (z. B. Gesetzgebung für Berufspendlerinnen und -pendler, Sozialversicherung und Telearbeit).

Besser berücksichtigt werden sollte bei der Formulierung von Strategien, wie sich bestimmte Maßnahmen relevanter Politikbereiche auf bestimmte Regionen auswirken. Die EU sollte nationalen Behörden eine Verträglichkeitsprüfung für Maßnahmen in Grenzregionen zur Verfügung stellen, mit der sie die potenziellen Auswirkungen auf Menschen in Grenzregionen abschätzen können. Die EU sollte zudem einen Rahmen für grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen schaffen, der die Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen im Krisenfall garantiert.

Der ebenenübergreifende Dialog zwischen grenzüberschreitenden Akteuren sowie relevanten nationalen und europäischen Institutionen sollte verstärkt werden, um gemeinsame Lösungen für lokale Hindernisse zu finden. Die Verordnung zum „European cross-border mechanism“ (ECBM) kann mit ihrem Netzwerk nationaler oder regionaler Anlaufstellen „Grenze“ einen Gesamtrahmen bieten, der von der europäischen Anlaufstelle „Grenze“ koordiniert wird.

Schließlich sollten die Mitgliedstaaten und Regionen Grenzregionen bei der Zuweisung von EU-Mitteln im Aufbauplan und in der Programmperiode 2021–2027 großzügig einplanen. Grenzregionen waren von der Krise besonders betroffen. Um wieder Normalität herzustellen und die Krise in



Foto: iStock.com/agrobacter

eine Chance zu verwandeln, darf niemand zurückgelassen werden. Nur so lässt sich das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger ineinander stärken. Die Reaktionen der Zivilgesellschaft waren von entscheidender Bedeutung und fördern die Erholung von Grenzregionen. Verwaltungen auf allen Ebenen sollten positive Geschichten mit tiefgreifenden emotionalen Auswirkungen – beispielsweise gegenseitiges Mitgefühl und Solidarität – aufgreifen.

Grenzregionen verdienen auch besondere Aufmerksamkeit, da sie großes Potenzial bieten. Mit der REACT-EU-Initiative (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) stellt die EU zusätzliche Mittel zur Verfügung, um die Folgen der COVID-19-Pandemie abzumildern. Darüber hinaus planen alle EU-Regionen Investitionen für die kommenden sieben Jahre, was die grenzübergreifende Integration unterstützt. Dazu braucht es künftig ein höheres Maß an grenzübergreifender Koordination auf lokaler und nationaler Ebene bei der Planung von Strategien und Projekten, auch im Rahmen von Mainstream-Programmen. Dabei hat Interreg eine Katalysatorrolle für bestimmte grenzüber-

schreitende Projekte und die institutionelle Zusammenarbeit.

EU-Programme sollten integrierte territoriale Ansätze, eine grenzüberschreitende Governance, die Überwindung von Integrationshindernissen und Rechtsinstrumente fördern, die es ermöglichen, das Recht des Nachbarlandes lokal anzuwenden, um grenzüberschreitende öffentlichen Dienstleistungen zu steuern. Dies ist bereits in den Vorschriften für die Zeit nach 2020 eingeplant. Vor allem künftige Interreg-Programme bieten, insbesondere im Rahmen des „territorialen“ Ziels 5 „Ein bürgernäheres Europa“, wichtige Chancen. Die Krise hat deren Relevanz ohne Zweifel gestärkt.

Interreg sollte eine Rolle bei der Koordinierung des Risikomanagements spielen – insbesondere im Hinblick auf Pandemien. Das Programm sollte die Rolle grenzüberschreitender Strukturen (z. B. Zusammenarbeit im Gesundheitswesen, Bereitstellung von Notfallinformationen) weiterentwickeln und Notfallszenarien einschließlich ihrer regelmäßigen Aktualisierung finanzieren.

Schlussfolgerungen

Die negativen Auswirkungen der Krise, die auch Grenzregionen besonders stark getroffen haben, haben auf lokaler, aber auch auf nationaler und europäischer Ebene das Bewusstsein geschärft: Es braucht mehr Solidarität in der EU und eine stärkere Förderung der grenzüberschreitenden Integration. Die Krise hat gezeigt, dass die Grenze ein Handicap ist, wenn sie Hindernisse schafft, aber ein Vorteil, wenn sie offen ist.

Die in diesem Beitrag zusammengefassten Lektionen gelten nicht nur in Zeiten von Krisen, sondern dauerhaft, insbesondere wenn es um die Frage der Grenzverwaltung und der Entwicklung von Grenzregionen geht. Grenzschießungen wirkten kontrafaktisch zum grenzüberschreitenden Zusammenhalt. Verflechtungen, die die Krise aufgedeckt hat, erfordern neue grenzübergreifende Strategien: einen funktionalen Ansatz, der Personen in ihren grenzüberschreitenden

Lebensräumen berücksichtigt, und eine ebenenübergreifende Bottom-up-Governance, die Grenzregionen, Staaten und die EU einbezieht.

Grenzregionen werden zusammen mit anderen besonders betroffenen Regionen als Präzedenzfälle für den Aufbau und darüber hinaus dienen. Die gegenwärtige Krise ist eine Gefahr für Europa. Sie ist aber auch eine Chance, neue Strategien zu entwickeln, die Menschen und ihren Lebensräumen zugutekommen. Die starken grenzüberschreitenden Verflechtungen legen nahe, der grenzübergreifenden und europäischen Integration eine politische Dimension zu geben. Aus diesem Grund hat der Ausschuss der Regionen im November 2020 die „Grenzüberschreitende Allianz europäischer Bürger ins Leben gerufen“ (Europäischer Ausschuss der Regionen 2020).

Literatur

- BAG** – Bundesamt für Gesundheit Schweiz, 2020: Medienmitteilung „Coronavirus: Keine Quarantäne bei der Einreise aus den Grenzregionen“. Zugriff: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-80387.html> [abgerufen am 08.03.2021].
- CGET** – Generalkommissariat für die Gleichheit der Gebiete; Französisches Ministerium für den territorialen Zusammenhalt und die Beziehungen zu den Gebietskörperschaften; BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2019: Frankreich-Deutschland: grenzüberschreitende Raumbewachung im Herzen Europas. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2019/rb-frankreich-deutschland-dl.pdf> [abgerufen am 25.02.2021].
- Council of Europe**, 2019: Fair distribution of taxes in transfrontier areas. Potential conflicts and possibilities for compromise. Report CG37(2019)10final 29. Oktober 2019. Rapporteur: Karl-Heinz Lambertz. Zugriff: <https://rm.coe.int/fair-distribution-of-taxes-in-transfrontier-areas-potential-conflicts-/168097f09d> [abgerufen am 25.02.2021].
- Europäischer Ausschuss der Regionen**, 2020: Europäische grenzübergreifende Bürgerallianz. Zugriff: <https://cor.europa.eu/de/engage/Pages/cross-border-alliance.aspx> [abgerufen am 25.02.2021].
- Europäische Kommission**, 2017: Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament „Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen“, 20. September 2017, COM (2017) 534 final. Zugriff: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders_de.pdf [abgerufen am 08.03.2021].
- Peyrony, Jean; Viaggi, Raffaele; Rubio, Jean**, 2021: The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. Zugriff: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en> [abgerufen am 08.03.2021].
- Schweizerische Eidgenossenschaft; Bundesrat**, 2020: Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) im Bereich des internationalen Personenverkehrs, Änderung vom 11.09.2020. Zugriff: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/62880.pdf> [abgerufen am 08.03.2021].
- Vertrag von Aachen**, 2019: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, 2019, Art. 13 §2. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf> [abgerufen am 08.03.2021].



Die Eisenbahnbrücke zwischen Görlitz und Zgorzelec

Foto: Maciej Zathey

VON DER GRENZREGION ZUM VERFLECHTUNGSRAUM

Erfolge und Herausforderungen

Dieser Beitrag zeigt beispielhaft, wie sich die deutsch-polnische Grenzregion in den vergangenen 30 Jahren vom Grenz- zum Verflechtungsraum entwickelt hat – und wie der Prozess weitergeführt werden sollte.

Dr. Maciej Zathey

ist Direktor des Instituts für territoriale Entwicklung (Instytut Rozwoju Terytorialnego). Das Institut ist eine nachgeordnete Organisationseinheit der Selbstverwaltung von der Woiwodschaft Niederschlesien, die sich mit der Umsetzung von Aufgaben der Woiwodschaft im Bereich der Entwicklungspolitik und Raumplanung befasst. Als akademischer Lehrer leitet er Kurse an der TU Breslau und der Universität Breslau.
maciej.zathey@irt.wroc.pl

Gemeinsames Zukunftskonzept

Jede Reise beginnt mit einem kleinen Schritt. Jedes Mal, wenn man diesen ersten, symbolischen Schritt macht, hat man eine Motivation, eine Idee, ein Konzept. Man könnte sogar sagen, dass diese Idee, da sie die Zukunft betrifft, ein Zukunftskonzept ist.

Im Falle der Beziehungen zwischen den polnischen und den deutschen Regionen handelt es sich um ein Zukunftskonzept, begleitet von einer Vision der Zusammenarbeit – weg von der Teilung, hin zu Verbindungen oder sogar Verflechtungen mit dem benachbarten Territorium. Diese Verflechtungen sollen sich aus der Zusammenarbeit und gemeinsamen Abhängigkeiten von Gesellschaften ergeben. Eine symbolische Reise von der Teilung zum Verflechtungsraum erfordert aber einen Plan oder mindestens eine Vorstellung, die lesbar und weithin akzeptiert ist.

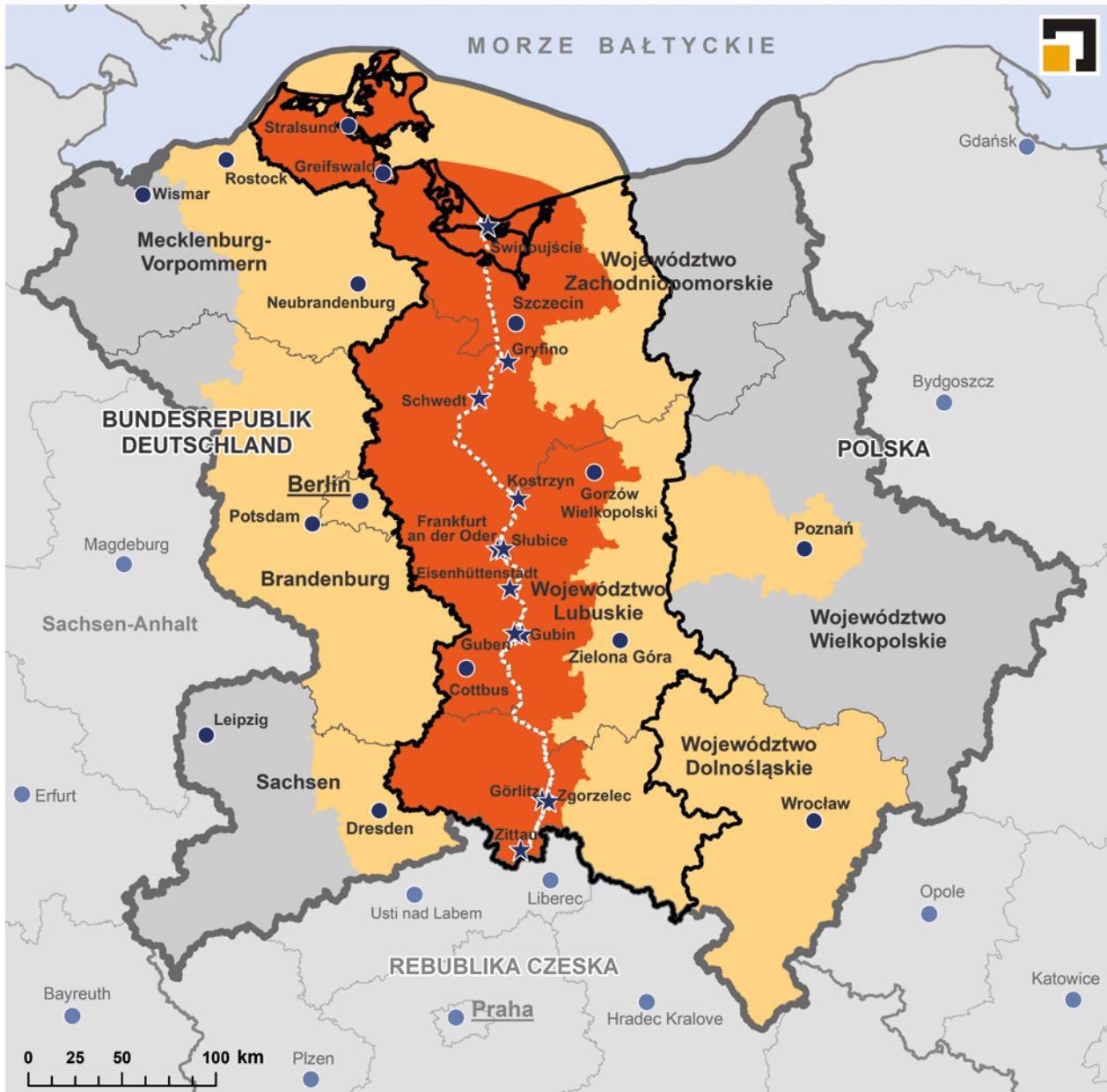
Das Gefühl, dass ein solcher Plan formuliert werden muss, bestand schon seit Anfang der 1990er-Jahre. Das spiegelt sich in verschiedenen Vorschlägen wider, die sich aus heutiger Sicht durchaus als langfristiger Dialog und das Schmieden einer gemeinsamen Meinung bezeichnen lassen. Die Ideen wurden am Anfang jedoch nur einseitig entwickelt. Dies gilt für das „Förderkonzept Oderraum“ – in Polen nach dem Initiator auch „Stolpe-Plan“ genannt (Guz-Vetter 2002) – und für die vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebene Studie „Die deutsch-polnischen Grenzgebiete als regionalpolitisches Problem“ (Selke 2004). Als Reaktion auf die durch die beiden Studien ausgelöste Diskussion wurden auf Beschluss des deutsch-polnischen Raumordnungsausschusses im Jahr 1995 gemeinsame „**Raumordnerische Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze**“ erstellt. Diese Leitbilder identifizierten Gebiete mit unterschiedlichen Funktionen und dadurch unterschiedlicher Stärke der grenzüberschreitenden Auswirkungen. Sie analysierten Entwicklungspotenziale für ein größeres Gebiet, das sich bis nach Poznań und Berlin erstreckt (IGPIK/Planco 1995).

Die Erweiterung der Europäischen Union 2004 und die Finanzierungsprogramme in grenzüberschreitenden Gebieten haben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf allen Verwaltungsebenen und auch in allen sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen sicherlich den größten Aufschwung gegeben. Investitions- und Sozialprojekte wurden auf Basis der operationellen Interreg-Programme durchgeführt, die Deutschland und Polen vereinbarten und auf die Kohäsionspolitik der EU ausrichteten (Ciok et al. 2008).

Im Frühjahr 2006 fand unter dem Motto „Grenzen trennen – die Oder verbindet“ eine Konferenz in Berlin statt, an der Vertreterinnen und Vertreter der polnischen Woiwodschaften und der deutschen Bundesländer teilnahmen. Dort kündigten der Ministerpräsident von Brandenburg und der Bürgermeister von Berlin eine Bottom-up-Initiative zur Schaffung einer regionalen Gemeinschaft an. Diese firmiert unter dem Begriff „**Oder-Partnerschaft**“. Die Zusammenarbeit basiert auf der Erklärung und dem Willen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Treffen. Sie weiteten das Konzept der intensiven Zusammenarbeit auf vier polnische Woiwodschaften und vier Bundesländer Deutschlands aus: Wielkopolska, Zachodniopomorskie, Dolnośląskie und Lubuskie sowie Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen. Die Oder-Partnerschaft ist nicht Gegenstand formeller zwischenstaatlicher Vereinbarungen. Die Regierungen beider Staaten behandeln die daraus resultierenden Projektinitiativen als inoffizielle Aktivitäten. Dennoch führte die Diskussion um die Zukunft und die Entwicklungspläne im Gebiet der Oder-Partnerschaft dazu, dass sich Planerinnen und Planer wieder auf das deutsch-polnische Grenzgebiet konzentrierten.

Auf regionaler Ebene wurde in der Woiwodschaft Westpommern die Arbeit am **Konzept der grenzüberschreitenden Metropolregion Szczecin (TRMSZ)** initiiert. Dies steht im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Wirken Polens und Deutschlands in der EU, den sich formenden räumlichen Abhängigkeiten der städtischen Gebiete und der Bewegung von Einwohnerinnen und Einwohnern, Arbeitskräften sowie Dienstleistungen. Das Konzept, das 2015 veröffentlicht wurde, hat sich bei vielen staatlichen und selbstverwalteten Institutionen in Polen und Deutschland durchgesetzt (Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern et al. 2015).

Ein Meilenstein auf dem Weg der langjährigen Erarbeitung gemeinsamer Pläne und der Koordinierung der Entwicklung war die deutsch-polnische Konferenz „Raum ohne Grenzen“. Sie fand im Oktober 2014 in Berlin statt, zehn Jahre nach der Erweiterung der EU. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bestärkten erneut, dass es ein gemeinsames Rahmendokument braucht – ein Konzept für die räumliche, soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Gebiete entlang der deutsch-polnischen Grenze. Das Ergebnis war das **Gemeinsame Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum 2030**, das durch den Perspektivwechsel



	Grenzstadt	★	miasta graniczne
Wirtschaftszentren mit Ausstrahlung auf den grenznahen Raum		●	ośrodki gospodarcze mające wpływ na obszar przygraniczny
Wirtschaftszentren außerhalb des grenznahen Raums		●	ośrodki gospodarcze położone poza obszarem przygranicznym
engerer deutsch-polnischer Grenzraum		■	węższy polsko-niemiecki obszar graniczny
erweiterter deutsch-polnischer Grenzraum		■	poszerzony polsko-niemiecki obszar graniczny
Förderkulisse Interreg		—	obszar objęty programem Interreg
deutsch-polnische Staatsgrenze		—	polsko-niemiecka granica państwa
deutsch-polnischer Verflechtungsraum		—	polsko-niemiecki obszar powiązań

Quelle: eigene Bearbeitung – Institut für territoriale Entwicklung (Instytut Rozwoju Terytorialnego) 2021

neue gemeinsame Projekte und Aktivitäten ermöglicht. Das Konzept betont nicht mehr das Grenzmotiv, also die Barriere, sondern verweist auf Verbindungen und Funktionszu-

sammenhänge. Dieser Perspektivwechsel ist im Kontext der Herausforderungen, vor denen die europäische Gemeinschaft steht, absolut entscheidend.

Verflechtungsraum

Der Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit entwickelte ab Herbst 2014 das Gemeinsame Zukunftskonzept 2030. Dabei beteiligte er von Beginn an alle wichtigen Akteure, sodass das Dokument alle gemeinsam entwickelten.

Das Konzept, das auf einer sozialen und wirtschaftlichen Analyse basiert und sich auf bestehende Planungserfolge stützt, bildet den allgemeinen Handlungsrahmen. Es definiert auch die wichtigsten Herausforderungen und Chancen des deutsch-polnischen Verflechtungsraums. Dabei zeigt es vor allem das Potenzial und die Entwicklungsmöglichkeiten des Verflechtungsraums auf – es enthält keine formalen planerischen Festlegungen.

Das Konzept ist jedoch als beiderseits abgestimmte raumordnerische Handlungsempfehlung für die zuständigen Behörden, Einrichtungen und Entscheidungsträger zu verstehen.

Bezogen auf die am Anfang des Beitrags genannte symbolische Reise ließe sich sagen, dass das Gemeinsame Zukunftskonzept nicht nur ein wichtiger Schritt oder ein Meilenstein ist, sondern auch eine Zwischenstation.

Die empfohlenen Handlungsfelder wurden wie folgt dargestellt:

- Vorteile der polyzentrischen Siedlungsstruktur nutzen
- verkehrliche Verbindungen verbessern
- in die Menschen investieren
- nachhaltiges Wachstum fördern
- Grundlagen für eine hohe Lebensqualität sichern

Die Umsetzung dieser Vision erfolgt nicht nur auf der Grundlage von Top-down-Entscheidungen auf den höchsten Regierungsebenen. Das zeigen frühere Versuche, eine systematische Regelung der Zusammenarbeit zu entwickeln. Durchgeführte Studien, deren Bestimmungen zwar oft richtig waren, aber ohne ausreichende administrative Betreuung blieben, wirkten sich jedoch nicht auf das Zusammenleben im Verflechtungsraum aus. Es fehlte eine Instanz, die sie in die Tat umsetzen wollte. Die Umsetzung des Gemeinsamen Zukunftskonzepts aber erfolgt weitgehend durch die Einbeziehung von Akteuren auf verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung, von Initiativen lokaler Gemeinschaften und Nichtregierungsorganisationen, durch Bürgerinitiativen und gemeinsame Projekte.

Der nächste wichtige Schritt auf dem Weg ist daher, die im Gebiet tätigen Akteure für die Umsetzung des Gemeinsamen Zukunftskonzepts noch mehr zu begeistern. Manche sind schon überzeugt. Dies zeigt sich in der aktiven Teilnahme an grenzüberschreitenden Projekten, die aus verschiedenen Quellen finanziert werden. Die Interreg-Programme sind eine ziemlich offensichtliche Quelle der Projektfinanzierung. Es gibt aber auch wichtige grenzüberschreitende Initiativen wie MORO (Modellvorhaben der Raumordnung) oder Partnerschaftsprojekte und Kontakte von regionalen Planungsbüros beiderseits der Grenze. Gleichzeitig sollte offen angemerkt werden, dass der Entstehung des Gemeinsamen Zukunftskonzepts viele Jahre an Aktivitäten, Diskussionen und Versuche zur Erarbeitung von Dokumenten und Visionen vorausgegangen sind. Die weitere Reise beginnt demnach nicht nur mit einem ersten Schritt, sondern auch – wie man es in Polen sagt – mit dem Gepäck voller Erlebnisse, also mit der Erfahrung und gewonnenem Wissen.

Polsko-niemiecki obszar powiązań – Wizja 2030 / Deutsch-polnischer Verflechtungsraum – Vision 2030



Quelle: MiIR/BMI 2016

Implementierung und Herausforderungen

Im Dezember 2019 führte das Institut für territoriale Entwicklung (Instytut Rozwoju Terytorialnego) eine Umfrage zu den umgesetzten Projekten der drei Interreg-A-Programme 2014 bis 2020 durch: Mecklenburg-Vorpommern/Brandenburg-Polen, Brandenburg-Polen und Polen-Sachsen. Auch MORO-Projekte und solche, die auf Initiative der Oder-Partnerschaft gefördert wurden, flossen in die Umfrage ein. Die meisten analysierten Projekte konzentrierten sich auf drei der im Gemeinsamen Zukunftskonzept identifizierten Handlungsfelder: in die Menschen investieren, nachhaltiges Wachstum fördern und die Grundlagen für eine hohe Lebensqualität sichern. Von den 159 Projekten, die damals identifiziert wurden, konzentrierten sich 141 auf „Investitionen in Menschen“ (IRT 2020).

Es scheint demnach, dass der wichtigste Aspekt bei der Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Umsetzung von räumlichen Visionen das gegenseitige Verständnis der Partnerinnen und Partner ist. Daher ist die Tendenz, Human- und Sozialkapital zu entwickeln, eine Investition in eine Basis für die Zusammenarbeit. Die Frage des gegenseitigen Vertrauens ist in diesem Zusammenhang wichtiger als fortgeschrittene Planungsunterlagen. Über ihren möglichen Erfolg und ihre Wirksamkeit bestimmt nämlich die Form der Umsetzung, die ohne die Einbeziehung der Partner nicht stattfinden wird. Die wichtigste aktuelle Herausforderung für die deutsch-polnische Zusammenarbeit, und wahrscheinlich für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa im Allgemeinen, ist daher der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen und sozialen Beziehungen.

Grenzen lassen sich als Barrieren und Gelegenheiten sehen. An der deutsch-polnischen Verwaltungsgrenze ergeben sich weitere Herausforderungen. Sprachliche Unterschiede, fehlende soziale Kontakte und kulturelle Unterschiede sind wesentliche Barrieren. Aber es gibt auch neue Chancen. Die Verwirklichung eines Gemeinsamen Zukunftskonzepts erfordert daher Investitionen in die Menschen und eine veränderte Wahrnehmung des jeweils anderen. Nicht mehr eine Fremdsprache (etwas Fremdes konnotierend), sondern die Sprache der Nachbarin oder des Nachbarn (etwas Naheliegendes) soll ein Element in der Wahrnehmung der Gemeinschaft des gemeinsamen Raums werden. Nicht das Überschreiten einer Grenze, sondern das Überqueren einer Brücke soll einen Wandel in der mentalen Einstellung von Gesellschaften zueinander symbolisieren. Die offenen Grenzen der EU und die Arbeitnehmerfreizügigkeit haben bereits einige positive Veränderungen bewirkt. Die immer noch bestehenden sozialen Unterschiede, verstärkt durch

die Prozesse der Peripherisierung und der Abwanderung in die Großstädte, verfestigen jedoch Vorurteile und behindern die Zusammenarbeit.

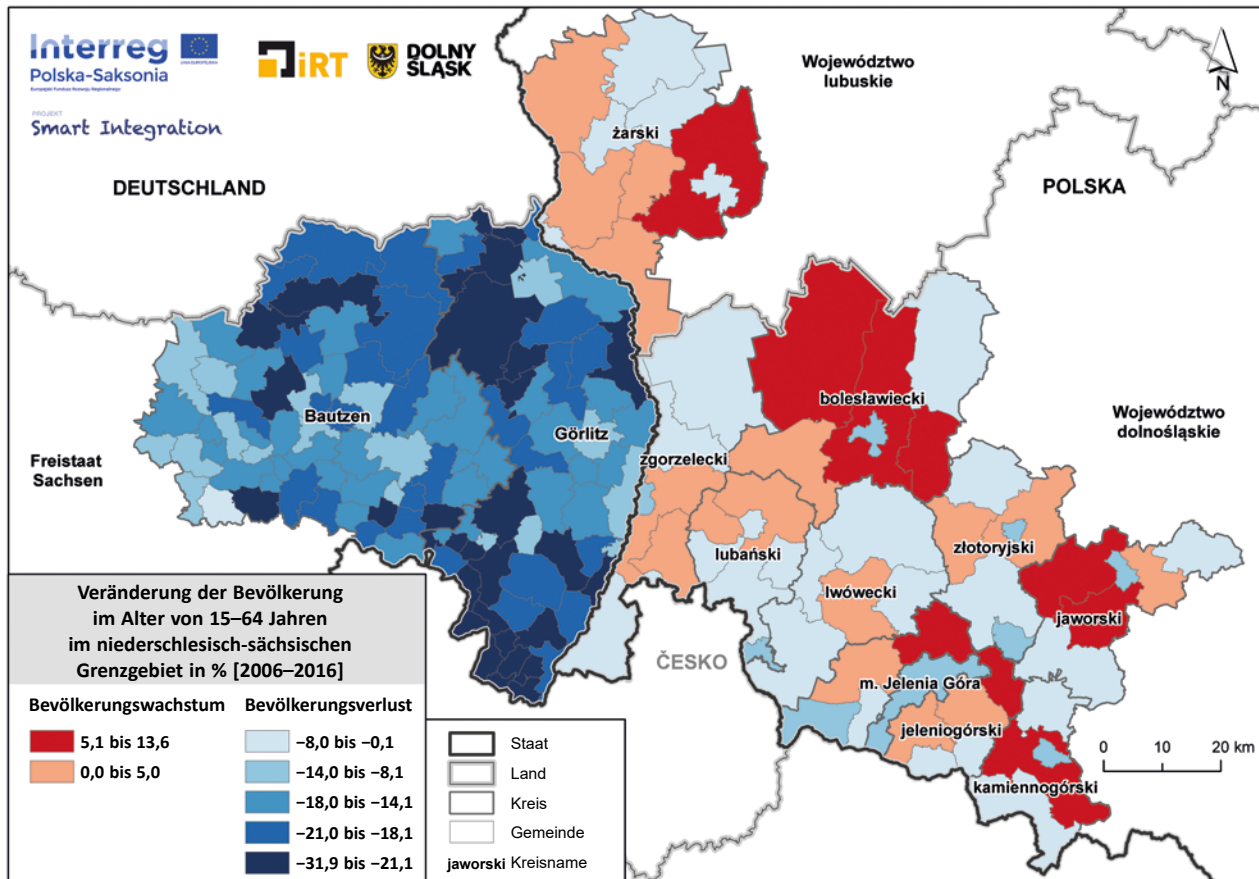
Die sozioökonomische Analyse für den sächsisch-niederschlesischen Grenzraum (grenzüberschreitenden Verflechtungsraum) unterstreicht, dass die Entwicklungsunterschiede auf beiden Seiten der Grenze groß sind. Sie entstand im Projekt Smart Integration – Interreg PL–SN und wurde im September 2019 veröffentlicht. Die Autorinnen und Autoren beobachten darin eine deutlich sinkende Bevölkerungszahl für Menschen im Erwerbsalter, einen intensiven Alterungsprozess der Bevölkerung des Grenzraums, einen noch stärkeren Alterungsprozess der Stadtbevölkerung und eine ungünstige Veränderung der Bevölkerungsstruktur nach Alter (IRT 2019).

In diesem Zusammenhang braucht es eine veränderte Wahrnehmung der administrativen Grenze: nicht mehr als Peripherie, sondern als Kern und Katalysator für die Zusammenarbeit. Ebenso wichtig ist die Förderung nachhaltiger gemeinsamer Strukturen für die Koordination der Entwicklungspolitik. Nur so lässt sich die Rolle der Grenzstädte als Zentren der Entwicklung und nicht als Orte der Verlassenheit – schrumpfende Städte – wiederherstellen. Vielleicht besteht die Herausforderung darin, die Strukturen der Euroregionen zu stärken oder sie durch neue Einheiten mit neuen grenzüberschreitenden Kompetenzen zu ergänzen – wie zum Beispiel die Europäischen Verbände für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). An der deutsch-polnischen Grenze hat sich bisher, also bis Frühjahr 2021, noch keine solche Gruppierung gebildet.

Erwähnenswert ist, dass eine der Umsetzungsformen des Gemeinsamen Zukunftskonzepts eine weitere Konkretisierung der räumlichen Entwicklungsrichtungen in der Grenzraumstudie für den sächsisch-niederschlesischen Grenzraum ist. Diese ist ebenfalls im Rahmen des Projekts Smart Integration – Interreg PL–SN entstanden. Leider taucht das Wort Grenzraum im Titel auf, was dem formal festgelegten Titel der geplanten Studie geschuldet ist. Im Dokument selbst verweisen die Autorinnen und Autoren aber häufig auf die Verflechtungen und den Verflechtungsraum selbst. Das Dokument soll eine wichtige Rolle für einen neuen Förderrahmen im Programm Interreg Polen-Sachsen für die neue Programmperiode 2021–2027 spielen.

Der deutsch-polnische Verflechtungsraum ist nicht isoliert vom Einfluss des globalen Markts und den negativen Folgen

Veränderung der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren im niederschlesisch-sächsischen Grenzgebiet (2006–2016)



Quelle: Institut für territoriale Entwicklung (Instytut Rozwoju Terytorialnego)

der globalen Konsumkultur, die leider zu einem Symbol für Wohlstand und Wachstum geworden ist. Die Neudefinition von Entwicklung und die Entkopplung des Fortschritts vom Verbrauch von Gütern, insbesondere von nicht erneuerbaren Ressourcen, ist eine weitere Herausforderung – zumal die Nachbarländer unterschiedliche Auffassungen von sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungszielen haben. Der Verflechtungsraum kann sich daher zu einem Ort entwickeln, an dem die Unterschiede, die sich aus politischen Entscheidungen in Bezug auf Klima- und Energiefragen der Nachbarländer ergeben, besonders deutlich werden. Die Stärkung der europäischen Gemeinschaft und die Konzentration auf eine gemeinsame Wirtschafts- und Energiepolitik können zu einer Angleichung des Lebensstandards führen. Dies betrifft einerseits die konsequente Dekarbonisierung der Wirtschaft und die Abkehr vom Aufbau der Energiesicherheit

auf eigene Kohleressourcen, andererseits auch Gasimporte. Die Umsetzung der Energiepolitik nach unterschiedlichen Prinzipien, die den nationalen Interessen untergeordnet sind, wird die Zusammenarbeit nicht katalysieren. Das kann die grenzüberschreitenden sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen in der weiteren räumlichen Dimension erheblich schwächen. Der Kontext der Energiesicherheit geht weit über den Verflechtungsraum hinaus, ist aber für diesen Raum dennoch bereits heute entscheidend.

Verknüpfungen und Beziehungen in einem Verflechtungsraum lassen sich nur aufbauen, wenn Menschen zusammenkommen. Die Intensität der Beziehungen, der Kontakte, des Handelsaustausches, des kulturellen Austausches und der Teilhabe am Leben im Verflechtungsraum hängt wesentlich von der Mobilität und den Verkehrsangeboten ab. Im

Zeitalter der Dekarbonisierung sollte dies vor allem auf den öffentlichen Verkehr und insbesondere auf den Schienenverkehr gestützt werden. Er ist umweltfreundlicher als der energie- und ressourcenintensive Pkw-Verkehr.

Die Anbindung von Ballungszentren im grenzüberschreitenden Personenverkehr auf Basis attraktiver Zugtaktungen ist eine weitere Herausforderung. Der Ausschuss für Raumordnung hat auf die Anfrage des Ausschusses für grenznahe Zusammenarbeit begonnen, die bestehende Eisenbahninfrastruktur, Investitionspläne und Verkehrsangebote zu kartieren. Diese Aktivität soll zu einem detaillierteren Bild führen – einer Vision der Eisenbahnverbindungen im deutsch-polnischen Raum im Jahr 2030.

Dieser Beitrag zeigt ausgewählte Fragmente des mehr als 30 Jahre dauernden Weges des deutsch-polnischen Verflechtungsraums vom Grenz- zum Kooperationsraum auf. Der Prozess ist noch im Gange. Der Autor beleuchtet nur einige der Herausforderungen, von denen es in Wirklichkeit viel mehr gibt. Die jüngsten Erfahrungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie zeigen, dass die Rolle der Grenzen immer noch sehr stark ist. Grenzschiebungen lassen sich mit schnellen politischen Entscheidungen unglaublich leicht einführen. Nur soziale Bindungen und menschliche Beziehungen werden jedoch auf lange Sicht zu starken funktionalen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Verflechtungen führen. Über Trennungen und Grenzen hinweg.

Literatur

Ciok, S.; Dolzblasz, S.; Leśniak, M.; Raczyk, A., 2008: Polska – Niemcy. Współpraca i konkurencja na pograniczu, *Studia Geograficzne* 81, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Guz-Vetter, M., 2002: Polsko-niemieckie pogranicze. Szanse i zagrożenia w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

IGPiK – Instytut gospodarki przestrzennej i komunalnej; Planco – Planco Consulting GmbH, 1995: Studium kierunkowe zagospodarowania przestrzennego obszaru wzdłuż granicy polsko-niemieckiej/The study of the spatial management of the area along the Polish-German border. IGPiK & Planco, Warsaw, Essen.

IRT – Instytut Rozwoju Terytorialnego, 2019: Sozioökonomische Analyse für den sächsisch-niederschlesischen Grenzraum (grenzüberschreitenden Verflechtungsraum) – Projekt Smart Integration, Interreg PL-SN, Wrocław.

IRT – Instytut Rozwoju Terytorialnego, 2020: Übersicht ausgewählter Projekte zur Umsetzung des Gemeinsamen Zukunftskonzepts für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030, Wrocław 2020.

MiIR – Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju; BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2016: Gemeinsames Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum Vision 2030; Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit.

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern; Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg; Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego, 2015: Koncepcja rozwoju transgranicznego Regionu Metropolitalnego Szczecina / Entwicklungskonzept der grenzüberschreitenden Metropolregion Szczecin, Raport z pierwszego etapu prac/ Bericht der ersten Arbeitsetappe, Szczecin–Potsdam.

Selke, W., 2004: Deutsch-Polnisches Haus: Auf dem Wege zu einer grenzüberschreitenden Wirtschaftsregion in Mitteleuropa? In: Stoll, Michael (Hrsg.): Strukturwandel in Ostdeutschland und Westpolen. Akademie für Raumforschung und Landesplanung Arbeitsmaterial Nr. 311, Hannover.



PERSPEKTIVEN GRENZÜBER- SCHREITENDER RAUMENTWICKLUNG

Das Beispiel der Metropolregion Stettin

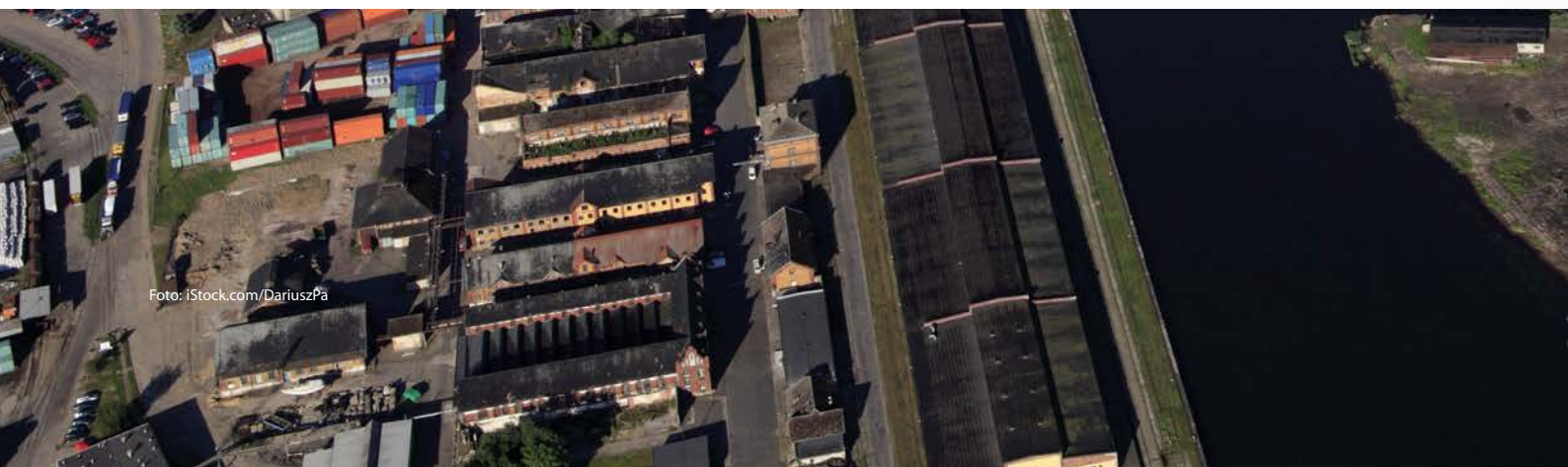


Foto: iStock.com/DariuszPa



Grenzlagen sind für die räumliche Entwicklung von Regionen eine besondere Herausforderung. Um dieser zu begegnen und die Entwicklung der grenzüberschreitenden Metropolregion Stettin voranzutreiben, haben sich Akteure aus Westpommern, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg zusammengeschlossen. Durch kooperatives Handeln und vielfältiges Engagement haben sie die Verflechtungen in der Region in den vergangenen Jahren erheblich gesteigert – und eine neue Perspektive für die ehemaligen Randregionen entwickelt.

Hannah Kusche

ist Referentin im Referat für Grundsatzangelegenheiten der Raumordnung im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern. Hier ist sie unter anderem für die Angelegenheiten der Metropolregion Stettin zuständig.
hannah.kusche@em.mv-regierung.de

Funktionelle Verflechtungen rücken seit einigen Jahren immer mehr in den Fokus der Raumordnung. Die Verflechtungsräume richten sich dabei nicht hauptsächlich nach administrativen Grenzen, sondern nach der Lebenswirklichkeit ihrer Bewohnerinnen und Bewohner. Die Intensität der Verflechtungen ist meist nur schwer einzuschätzen. Bewegungen über Kreis-, Landes- und auch Staatsgrenzen hinweg gehören zu unserem Alltag. Werden Grenzen jedoch wie im Frühjahr 2020 aufgrund der Corona-Pandemie geschlossen, wird eins besonders deutlich: Grenzüberschreitende Beziehungen sind sehr bedeutend für die Entwicklung von Räumen.

Metropolregionen sind daher längst ein etabliertes Instrument der Raumentwicklung. Um im globalen Wettbewerb um wirtschaftliche Entwicklung und Lebensqualität konkurrenzfähig zu bleiben, braucht es enge Kooperationen zwischen Metropolen und den sie umgebenden Regionen.

Bereits in den vergangenen Jahren rückten Metropolregionen und Verflechtungsräume deshalb auch immer mehr in den Blickpunkt der EU. Zwei jüngst verabschiedete Dokumente schärfen diesen Fokus erneut. Mit der Territorialen Agenda 2030 und der Neuen Leipzig-Charta setzten die zuständigen Ministerinnen und Minister der EU-Mitgliedstaaten neue Prioritäten für die Stadt- und Raumordnungspolitik. Darin bekräftigten sie unter anderem die Bedeutung integrativer Handlungsansätze: „Sustainable and resilient urban development takes place within a regional or metropolitan context and relies on a complex network of functional interdependencies and partnerships“, heißt es beispiels-

weise in der Neuen Leipzig-Charta (Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Stadtentwicklung und territoriale Kohäsion 2020: 3).

Die Territoriale Agenda 2030 formuliert das Ziel, den Abbau regionaler Ungleichheiten zu fördern. Sie fordert hierzu „ein verstärktes gemeinsames Handeln [...], um positive Zukunftsperspektiven für alle Menschen, Gemeinschaften und Orte in Europa zu gewährleisten“ (Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Raumordnung, Raumentwicklung und/oder territorialen Zusammenhalt 2020: 15). Die Menschen in Grenzübereichern stellen dieses gemeinsame Handeln oftmals vor besondere Herausforderungen. An Staatsgrenzen treffen nicht nur Nationalstaaten aufeinander, sondern damit einhergehend auch unterschiedliche politische und administrative Systeme sowie Sprach-, Kultur- und Wirtschaftsräume. Diese Unterschiede behindern die Entstehung von Kooperationen und Verflechtungen manchmal. So können Entwicklungshemmnisse entstehen, die Disparitäten fördern und den Grenzregionen schaden. Gezielte grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann dies verhindern – und zusätzlich ermöglichen, regionale Potenziale besser zu nutzen.

Angesichts dieser Erkenntnisse haben sich öffentliche Akteure aus der Woiwodschaft Westpommern, den Bundesländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sowie aus Städten, Gemeinden, Vereinen und Institutionen im nördlichen Teil der deutsch-polnischen Grenzregion zusammengetan, um die Entwicklung der grenzüberschreitenden Metropolregion Stettin gezielt zu befördern.

Eine gemeinsame Idee

Lange Jahre trennte die deutsch-polnische Grenze die Menschen in Vorpommern und Westpommern voneinander. Die nationalstaatliche Randlage war für die Regionen beiderseits der Grenze ein beträchtliches Entwicklungshemmnis. Relativ weit von den wirtschaftlichen Zentren und zentralen Verkehrsachsen entfernt ist die Grenzregion, von Stettin und einigen kleineren Städten abgesehen, sehr ländlich und dünn besiedelt. Große Unternehmen gibt es in dieser Gegend nur wenige. Stattdessen ist die Wirtschaft im ländlichen Raum durch Land- und Forstwirtschaft sowie touristische Dienstleistungen geprägt.

Seit dem Beitritt Polens zur EU und später zum Schengen-Raum ist die Grenze zwischen Deutschland und Polen

offen. Unabhängig von Herkunft und Staatsangehörigkeit können sich Menschen heute beiderseits der Grenze niederlassen oder diese zum Arbeiten, Einkaufen und für Freizeitaktivitäten ungehindert überqueren. Auch für Unternehmen sind die Hürden, sich wirtschaftlich im Nachbarland zu betätigen, erheblich gesunken. Für die Menschen in den östlichen Landesteilen Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs bedeutet das, dass sie Zugang zur polnischen Großstadt Stettin haben. Mit etwas über 400.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (Statistics Poland 2021) ist die Stadt der demografische und historische Mittelpunkt der gleichnamigen grenzüberschreitenden Metropolregion. Wie intensiv die grenzüberschreitenden Verflechtungen zwischen Deutschland und Polen mittlerweile sind, zeigte sich



Foto: iStock.com/Jareck

Die deutsch-polnische Grenze am Ostseestrand

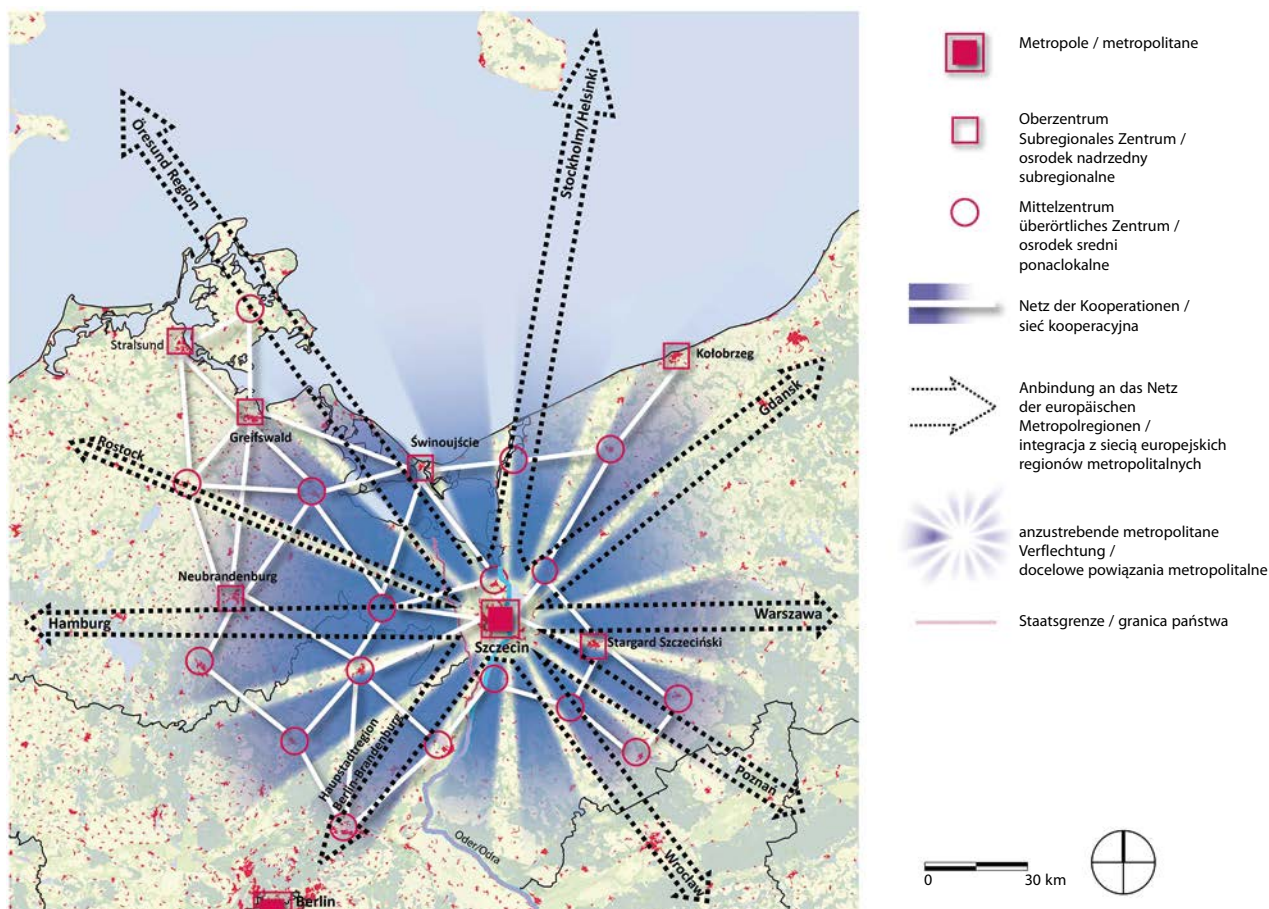
eindrucksvoll im Frühjahr 2020, als die Grenzübergänge aufgrund der Corona-Pandemie vorübergehend geschlossen wurden.

Als größte Stadt im Nordwesten Polens nimmt Stettin seit jeher eine wichtige Funktion für die umgebenden Ortschaften und Kommunen ein. Bereits 2005 gründete sich auf der polnischen Seite der Grenze der „Selbstverwaltungsverband für Regionale Zusammenarbeit“ (Samorządowe Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej). 2009 nannte er sich in „Verein des Metropolraums Stettin“ (Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego) um. Für die polnischen Kommunen, die dem Verband angehören, stellte dieser bereits 2011 die „Entwicklungsprioritäten des polnischen Teils der grenzüberschreitenden Metropolregion“ vor. Da man sich jedoch beiderseits der Grenze einig war, dass der Verflechtungsraum des Oberzentrums Stettin bis weit nach Deutschland hineinragt, bestand sowohl in der deutschen als auch der polnischen Grenzregion der Wunsch einer Intensivierung

und Systematisierung der Zusammenarbeit. Schon wenige Jahre nach der Gründung des polnischen Selbstverwaltungsverbands fanden daher auch Gespräche zum Aufbau einer grenzüberschreitenden Metropolregion zwischen polnischen und deutschen Planungsträgern statt.

Die Metropolregion Stettin wurde bisher nicht abschließend grenzscharf definiert. Sie umfasst aber grob den westlichen Teil der Woiwodschaft Westpommern, den nordöstlichen Teil Brandenburgs sowie den Osten Mecklenburg-Vorpommerns. Teilnehmende der bisherigen informellen Zusammenarbeit sind Vertreterinnen und Vertreter der genannten Bundesländer und der Woiwodschaft, die Städte Stettin, Swinemünde und Gryfino, die Kommunalgemeinschaft Europaregion Pomerania e. V., der Verein der polnischen Gemeinden der Euroregion Pomerania, der Verein des Metropolraums Stettin, die regionale Planungsgemeinschaft Uckermark Barnim sowie die Ämter für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern und Mecklenburgische Seenplatte.

Wirkungsraum der Metropolregion Stettin



Quelle: complan Kommunalberatung GmbH, Potsdam, aus: EM M-V et al. 2015; Kartengrundlage CLC 2006

Diese Akteure erkannten, dass sich Stettin und sein Umland nur gemeinsam zu einer starken und konkurrenzfähigen Metropolregion entwickeln können. Die bewusste und gezielte Kooperation zwischen Metropolen und den sie umgebenden Verflechtungsräumen baut die Konkurrenz zwischen urbanen Zentren und ländlichen Räumen ab und stärkt die Entwicklung der ländlichen Räume. Gleichzeitig verbessert sie die nationale und internationale Sichtbarkeit und somit Wettbewerbsfähigkeit der Metropole (Kawka/Staats 2016: 538 f.).

Basierend auf diesen Erkenntnissen strebt auch die Metropolregion Stettin danach, die internen Verflechtungen zu stärken und externe Kooperationen zu intensivieren. Erklärtes Ziel der beteiligten Akteure ist es zudem, „ein gemeinsames Selbstverständnis zu entwickeln, die Innen- und Außenwahrnehmung der Metropolregion Stettin zu stärken und

eine gemeinsame Positionierung in der Raumentwicklungs- politik auf nationaler und europäischer Ebene zu erreichen“ (EM M-V et al. 2015: 24).

Die Stärkung der Metropolregion hilft dabei, die Nachteile der Grenzlage zu überwinden. Durch die Zusammenarbeit entstehen „Brücken“ zwischen beiden Ländern. Statt Randgebiet eines Nationalstaats wird die Grenzregion Knoten- und Verbindungspunkt zwischen Ländern und Kulturen. Aufgrund seiner großen Bedeutung findet sich das Ziel der grenzüberschreitenden Entwicklung der Metropolregion Stettin mittlerweile sowohl im Raumordnungsplan der Woiwodschaft Westpommern als auch im Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommerns wieder. Es ist somit fest in der Raumordnung der jeweiligen Regionen verankert (LEP M-V 2016: 43; RBGP 2020: 104 ff.).

Verbindende Potenziale

Mit dem Beitritt Polens zur EU rückte die Metropolregion Stettin ins Zentrum Europas. Die geografische Lage zwischen den europäischen Metropolen Hamburg, Berlin und Warschau und der Öresundregion sowie entlang der Verbindungsrouten Skandinavien–Berlin–Balkan ist günstig. Der Tourismus, die Verfügbarkeit zweisprachiger Arbeitskräfte, die vorhandene maritime Infrastruktur und die Nähe zu Skandinavien sind weitere wichtige Potenziale. Sie schaffen einen strategischen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Regionen in der näheren und weiteren Umgebung (EM M-V et al. 2015).

Touristisch sind vor allem die vorpommersche Ostseeküste und die zugehörigen Inseln bereits gut erschlossen. Dennoch gibt es sowohl im deutschen als auch im polnischen Teil der Metropolregion in diesem Bereich noch erhebliche Entwicklungsmöglichkeiten. Gerade die niedrige Besiedlungsdichte im ländlichen Teil der Metropolregion bietet Platz für Natur- und Aktivtourismus. Die Ostsee und die zahlreichen Binnengewässer der Region bieten zudem gute Voraussetzungen für den Ausbau des Wassertourismus. Sowohl durch die Entwicklung grenzüberschreitender Angebote als auch durch gemeinsames Marketing eröffnet die Koopera-

tion zwischen Westpommern, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg hier zusätzliche Chancen.

Ein weiterer Wettbewerbsvorteil der Metropolregion sind die vielen zweisprachigen Arbeitskräfte. Mit der Intensivierung der wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen Deutschland und Polen wächst der Bedarf an Menschen, die als Vermittelnde zwischen den Sprachen und Kulturen dienen können. Diese Kompetenzen sind in räumlicher Nähe der Grenze vermehrt verfügbar und lassen sich durch Bildungsangebote weiter ausbauen. Standortentscheidungen von Unternehmen und Institutionen kann dies zugunsten der Metropolregion Stettin beeinflussen.

Ein wichtiger Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung der Metropolregion Stettin sind außerdem ihre ausgeprägte Hafeninfrastruktur und der Zugang zur Ostsee. Dieser ermöglicht den verlässlichen Transport von Gütern und Rohstoffen auf dem Seeweg und stärkt somit die Verflechtungen und Kontakte der Metropolregion in andere Wirtschaftszentren. Die maritime Wirtschaft ist traditionell ein wichtiger Wirtschaftszweig der Region und gilt, trotz der teilweise schwierigen Entwicklungen der vergangenen Jahre, als wichtige



Foto: iStock.com/piotr borkowski

Fähren vor Swinemünde

Zukunftsbranche. Die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Einrichtungen und Standorten der Metropolregion kann hier Synergien fördern und somit Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Branche steigern.

Die Nähe zu Skandinavien ist sowohl im touristischen als auch im weiteren wirtschaftlichen Kontext von großer Bedeutung. Der Seeweg von Swinemünde zum schwedischen Festland beträgt nicht einmal 200 km beziehungsweise knapp 100 sm. Auch die Strecke nach Dänemark ist nur wenig länger. Für Besucherinnen und Besucher sind diese Distanzen problemlos zu überwinden – und auch für skandi-

navische Investoren stellen sie gute Grundvoraussetzungen dar. Gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Akteure haben diese Potenziale erkannt. Sie setzen sich daher aktiv für die Weiterentwicklung der Metropolregion ein. Mitunter stellt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit die Akteure von beiden Seiten der Grenze dabei vor besondere Herausforderungen. Dank vielfältigen Engagements und strategischen Handelns gelingt es jedoch, die Verflechtungen innerhalb der Region beständig zu intensivieren. Das verbessert die Chancen für ihre erfolgreiche wirtschaftliche Weiterentwicklung und schafft einen attraktiven Lebensraum für die Bevölkerung.

Grundlagen gemeinsamen Handelns

Um die gemeinsame Entwicklung gezielt zu steuern und die Metropolregion Stettin stärker zusammenwachsen zu lassen, braucht es eine Abstimmung über gemeinsame Ziele und Vorstellungen. Die Basis dafür legten die für Raumordnung zuständigen Stellen der Länder Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sowie das Regionalbüro für räumliches Management der Woiwodschaft Westpommern in Stettin: Sie verabschiedeten im November 2012 die Absichtserklärung zur Erarbeitung eines gemeinsamen Entwicklungskonzepts für die grenzüberschreitende Metropolregion Stettin (BMI o. J.).

In einem intensiven Kooperationsprozess erstellte die aus acht polnischen und neun deutschen Partnerinnen und Partnern bestehende Steuerungsgruppe anschließend eine gemeinsame Grundlage für die weitere Raumordnung der Grenzregion. Zentrales Element des 2015 veröffentlichten „Entwicklungskonzepts der grenzüberschreitenden Metropolregion Stettin“ sind strategische Ziele, deren Umsetzung als wesentlich für die weitere Entwicklung der Metropolregion gilt. Dazu gehören unter anderem eine höhere wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und bessere verkehrliche Verbindungen. Die Metropolregion soll zu einer Modellregion für erneuerbare Energien in Europa ausgebaut werden und Innovation, Forschung und Entwicklung besser fördern.

Erklärte Ziele sind es auch, die Metropolregion Stettin als zweisprachigen Kultur- und Lebensraum zu stärken, das Zusammenwachsen der Bevölkerung beiderseits der Grenze zu fördern und dem demografischen Wandel gezielt entgegenzuwirken. Auch die zukünftige raumordnerische Struktur der Region wird in diesem Kontext klar definiert. Ziel ist „eine komplementäre Aufgabenteilung zwischen der Metropol-

und den Städten und Gemeinden der Region“. Dabei „übernimmt Stettin als Kernstadt des Metropolraums die wichtigsten Metropolfunktionen und nimmt eine zentrale Rolle als überregionaler Knotenpunkt in den Bereichen Verkehr, Wirtschaft, Forschung und Entwicklung, Innovation und Kultur ein“ (EM M-V et al. 2015: 27). Mittelfristig soll der Zusammenschluss zudem zur Einbindung in das Netz der europäischen Metropolregionen und damit verbunden zu weiteren Verflechtungen und Kooperationen führen (ebd.: 26 f.).

Dazu gehört auch die Zusammenarbeit mit den übrigen Regionen des deutsch-polnischen Verflechtungsraums. Gemeinsam erstellten die Mitglieder des Ausschusses für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit daher ab 2014 das Gemeinsame Zukunftskonzept 2030 für den gesamten deutsch-polnischen Verflechtungsraum. Sie erstellten unter dem Vorsitz des deutschen Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat und des polnischen Ministeriums für Investitionen und Entwicklung eine raumplanerische Vision. Diese zeigt, wie der Verflechtungsraum beiderseits der Grenze 2030 aussehen könnte. Detailliert beschäftigten sich alle Akteure im Laufe des Entstehungsprozesses des Konzepts mit den wichtigsten Chancen, Herausforderungen und Entwicklungsmöglichkeiten der Grenzregion. Das Ergebnis ist nicht nur ein gemeinsames Dokument, das 2016 verabschiedet und veröffentlicht wurde. Konkrete Leitlinien und Handlungsansätze beschäftigen sich zudem mit den Entwicklungsperspektiven für die Metropolregion Stettin und die übrige Region entlang der deutsch-polnischen Grenze (Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit 2016).

Maßnahmen und Projekte

Um die Kräfte des gemeinsamen Handelns zu bündeln, zeigen die Akteure im gemeinsamen Entwicklungskonzept anhand von fünf Handlungsfeldern beispielhaft auf, wie Projekte und Kooperationen zum Erreichen der Ziele beitragen können. „Lage am Wasser“, „Modellregion Erneuerbare Energie“, „Menschen – Kultur – Sprache – Arbeit“, „Funktion der Städte“ und „Regionaler Verkehr und Mobilität“: In vielen dieser fünf Handlungsfelder gab es in den vergangenen fünf Jahren bereits Projekte zur Weiterentwicklung der Metropolregion. Weitere Maßnahmen befinden sich zurzeit in der Umsetzung oder sind in Planung. Sowohl die beteiligten Akteure als auch die Formen der Organisation sind dabei äußerst vielfältig. Sie zeigen das breite politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Interesse an einer Intensivierung der Zusammenarbeit in der Metropolregion Stettin auf.

Förderprojekte im Rahmen der Interreg-Programme der EU sowie mehrere Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) unterstützen die Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Handlungsansätze. Die Bandbreite dieser Projekte reicht von Methoden zur Datenharmonisierung über eine Kontakt- und Beratungsstelle für deutsche und polnische Bürgerinnen

und Bürger, die sich entscheiden, im Nachbarland zu leben, bis zum Aufbau einer grenzüberschreitenden Arche-Region zum Erhalt bedrohter Nutztierassen.

Gezielt auf das Handlungsfeld „Modellregion Erneuerbare Energie“ ausgerichtet ist das aktuell in der Umsetzung befindliche Interreg-A-Projekt „Modellregion der Erneuerbaren Energien – Inseln Usedom und Wollin“. Daran beteiligt sind unter anderem das Regionale Raumplanungsbüro der Woiwodschaft Westpommern in Stettin, die Westpommersche Technische Universität und das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern. Innerhalb der 21-monatigen Laufzeit analysiert das Projektteam das Potenzial und die Nutzung erneuerbarer Energiequellen der beiden Nachbarinseln im deutsch-polnischen Grenzraum – und entwickelt Maßnahmen für ein wachsendes Energiebewusstsein. Zur Verstetigung der Ergebnisse fließen die gewonnenen Erkenntnisse in die polnischen und deutschen Strategie- und Planungsunterlagen ein.

Wesentlich niedrigschwelliger, jedoch nicht weniger wichtig ist der von der Kommunalgemeinschaft Pomerania e. V.



Foto: Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern

Ernennung des Beirats der Geschäftsstelle für die Metropolregion Stettin im Rahmen der Auftaktveranstaltung am 6. Dezember 2019

verwaltete „Fonds für kleine Projekte“. Er unterstützt jährlich kulturelle und gesellschaftliche Vorhaben, die das gegenseitige Verständnis der beiderseits der deutsch-polnischen Grenze lebenden Menschen verbessern.

Daneben gibt es auch zahlreiche bilaterale Kooperationen privater und öffentlicher Akteure sowie Initiativen von Unternehmerverbänden, die die Weiterentwicklung des deutsch-polnischen Verflechtungsraums stärken. Eines dieser Projekte ist beispielsweise das in Stettin gelegene „Haus der Wirtschaft“ der IHK Neubrandenburg. Deutsche Unternehmen, die an einer Intensivierung der Kontakte nach Polen interessiert sind, finden dort unter anderem Kooperationspartner, Beratungsangebote und Unterstützung beim Kontakt mit Behörden und Institutionen. Aktuelle Themen weiterer Kooperationen sind etwa die grenzüberschreitende

Zusammenarbeit im Rettungsdienst und bessere Möglichkeiten, die Nachbarsprache zu erlernen.

Viele der laufenden Projekte standen durch die Corona-Pandemie vor besonderen Herausforderungen. Grenzsicherungen, Reisewarnungen und Kontaktbeschränkungen führten dazu, dass Veranstaltungen nicht wie geplant stattfinden konnten, Untersuchungen verschoben werden mussten und Begegnungen ausfielen. Gleichzeitig zeigte sich jedoch, wie verlässlich die Zusammenarbeit funktioniert. In vielen Bereichen gelang es kurzfristig, alternative Strukturen zu schaffen, um die gemeinsame Arbeit fortzusetzen. Auch dort, wo Vorhaben verschoben werden mussten, bestehen die Kontakte weiterhin. Das zeigt, dass die Kooperation innerhalb der Metropolregion, auch wenn sie bislang informeller Art ist, auf stabilen Füßen steht.

Ausblick und Fazit

Schon diese kleine Auswahl an Themen und Projekten verdeutlicht, wie vielfältig und dynamisch sich die Verflechtungen innerhalb der Metropolregion Stettin entwickeln. Auch wenn sich zurzeit noch nicht alle Akteure der Region bewusst auf die Zugehörigkeit zur Metropolregion Stettin beziehen, ist diese doch ein wichtiges Kooperationsinstrument. Als „Dach“ kann sie die Kraft der Aktivitäten bündeln und einen gemeinsamen Identifikationsrahmen für Bevölkerung und Unternehmen beiderseits der Grenze bieten.

Je intensiver und vielfältiger die Aktivitäten wurden, desto sichtbarer wurde in den vergangenen Jahren auch der Bedarf nach einem verlässlichen Organisationsrahmen. Während die polnischen Kommunen im „Verein des Metropolraums Stettin“ organisiert sind, gab es in Deutschland bis 2019 keine explizite Organisationseinheit für die Metropolregion. Mit dem Ziel, „zur besseren Vernetzung der Akteure vor Ort in Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Bildung, Kultur und Gesellschaft beizutragen und selbst konkrete Projekte anzustoßen“ (Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern o. J.), eröffneten die Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommerns und das brandenburgische Ministerium der Finanzen und für Europa daher im Juli 2019 in Anklam eine Geschäftsstelle für die Metropolregion Stettin.

Beauftragt von den Bundesländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern setzt sich die Geschäftsstelle unter anderem für die Förderung der polnischen Sprache in Deutschland, die Intensivierung der grenzüberschreitenden

Wirtschaftsbeziehungen und die Verbesserung des Verkehrsnetzes ein. Als eines der wichtigsten Ziele des zunächst auf fünf Jahre angelegten Projekts gilt zudem die Vernetzung der unterschiedlichen bestehenden Kooperationsstrukturen innerhalb der Metropolregion. Mittelfristig entsteht somit eine Basis dafür, die Metropolregion Stettin von der aktuell bestehenden informellen Kooperation in eine formellere grenzüberschreitende Struktur zu überführen.

Durch kooperatives Handeln und vielfältiges Engagement ist es den Akteuren der Metropolregion Stettin in den vergangenen Jahren gelungen, die Verflechtungen in der Region erheblich zu steigern und eine neue Perspektive für die ehemaligen Randregionen zu entwickeln. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Metropolregion ist kein zeitlich begrenztes Projekt, das sich zügig umsetzen und abschließen lässt. Sie ist vielmehr ein kontinuierlicher Prozess, der Geduld und Ausdauer verlangt. Doch sie birgt große Chancen und Entwicklungsperspektiven für die Region.

Die Maßnahmen der vergangenen Jahre zeigen vielversprechende Ansätze. Es wurden nicht nur gemeinsame Aktionen und Projekte erfolgreich durchgeführt. Auch das Bewusstsein für die Bedeutung des gemeinsamen Handelns wurde beständig gesteigert. Statt „nebeneinander“ agieren die Ortschaften, Kommunen und Kreise östlich und westlich der deutsch-polnischen Grenze immer stärker miteinander. Diese enge grenzüberschreitende Kooperation beruht auf der

Erkenntnis, dass die funktional zusammenhängende Metropolregion Stettin die vorhandenen Entwicklungspotenziale nur gemeinsam optimal nutzen kann. Für die Metropole Stettin ist diese Verbindung dabei ebenso wichtig wie für die umgebende Region. Das betonen auch die für Stadtentwicklung und territoriale Kohäsion zuständigen Ministerinnen und Minister der EU-Mitgliedstaaten in der Neuen Leipzig-Charta. Basis für die nachhaltige städtische Entwicklung, heißt es hier, sei das Vorhandensein dreier räumlicher Ebenen. Neben Quartieren und Kommunen sind dies die funktional zusammenhängenden Räume, in die die Städte eingebettet sind (Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Stadtentwicklung und territoriale Kohäsion 2020: 3). Da sich dieser Raum im Falle der Metropolregion

Stettin über die deutsch-polnische Grenze hinaus erstreckt, ist die Zusammenarbeit hier sehr wichtig. Auch darüber hinaus folgt der Ansatz der grenzüberschreitenden Entwicklung der Metropolregion Stettin den Grundsätzen der europäischen Raumordnungspolitik, wie die Territoriale Agenda 2030 verdeutlicht. Explizit werden Akteure hier „ermutigt [,] mit benachbarten Gebieten und Orten mit ähnlichen oder komplementären Potenzialen oder Herausforderungen [...] zusammenzuarbeiten“ (Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Raumordnung, Raumentwicklung und/oder territorialen Zusammenhalt 2020: 27). In der Metropolregion Stettin wird diese Zusammenarbeit über kulturelle, sprachliche und administrative Grenzen hinweg seit Jahren praktiziert.

Literatur

Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit, 2016: Gemeinsames Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030. Bonn.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, o. J.: Deutsch-Polnisches Raumordnungsportal – Grenzüberschreiten der Metropolregion Stettin. Zugriff: <https://www.kooperation-ohne-grenzen.de/de/instrumente-der-kooperation/metropol-region> [abgerufen am 25.01.2021].

EM M-V et al. – Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern; Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg; Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego, 2015: Entwicklungskonzept der grenzüberschreitenden Metropolregion Szczecin – Bericht der ersten Arbeitsetappe 2013–2015. Szczecin/Potsdam.

Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Raumordnung, Raumentwicklung und/oder territorialen Zusammenhalt, 2020: Territoriale Agenda 2030 – Eine Zukunft für alle Orte. Deutschland.

Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Stadtentwicklung und territoriale Kohäsion, 2020: The New Leipzig Charter: The transformative power of cities for the common good. Deutschland.

Kawka, Rupert; Staats, Jens-Uwe, 2016: Metropolregionen und Bundesraumordnung. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Metropolregionen – Kooperation und Raumforschung in Deutschland und Europa. Informationen zur Raumentwicklung (IzR) 5/2016: 535–541.

Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, o. J.: Metropolregion Stettin. Zugriff: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/stk/Vorpommern/Metropolregion-Stettin> [abgerufen am 25.01.2021].

LEP M-V – Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016. Schwerin.

RBGP – Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego, 2020: Der Raumordnungsplan der Wojewodschaft Westpommern Band II – Ziele und Perspektiven der Raumentwicklungspolitik der Wojewodschaft. Szczecin.

Statistics Poland, 2021: City with powiat status Szczecin 2019. Zugriff: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> [abgerufen am 25.01.2021].



Foto: Tomasz Furmańczyk, Regionales Raumplanungsbüro der Woiwodschaft Westpommern in Stettin

MONITORING VON GRENZREGIONEN

Daten für die grenzüberschreitende Metropolregion Stettin

Die Pandemie hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf die Probe gestellt. Das gilt auch für die Metropolregion Stettin im deutsch-polnischen Grenzraum. Geschlossene und kontrollierte Grenzen zeigen mehr denn je: Es braucht harmonisierte Daten, um die Lebensverhältnisse in dieser Region zuverlässig zu beschreiben.

Julita Miłosz-Augustowska

ist Germanistin und Politikwissenschaftlerin und arbeitet im Regionalen Raumplanungsbüro der Woiwodschaft Westpommern in Stettin.
jmi@rbgp.pl

Leszek Jastrzębski

ist Architekt und Stadtplaner. Er arbeitet im Regionalen Raumplanungsbüro der Woiwodschaft Westpommern in Stettin.
lja@rbgp.pl

Wirtschaftlich-soziale Lage

Die Stadt Stettin zählt mehr als 400.000 Einwohnerinnen und Einwohner und ist ein dynamisches Wirtschaftszentrum der gleichnamigen, von 1,7 Millionen Menschen bewohnten Metropolregion. Sie ist die größte Metropole in der Region zwischen Berlin, Hamburg, Kopenhagen und Malmö im Westen und Norden sowie dem Dreistädte-Verbund (Gdańsk, Sopot, Gdynia) und Posen im Osten. Die Lage an der Grenze der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg in einer Entfernung von etwa 10 km von der Staatsgrenze führt dazu, dass die Stadt und ihre Umgebung über ein großes Potenzial für grenzüberschreitenden Einfluss auf dieses Gebiet verfügt. Dieses ergibt sich vor allem aus den wirtschaftlichen Unterschieden zwischen dem polnischen und dem deutschen Markt, die über die Attraktivität der erworbenen Dienstleistungen und Waren entscheiden. Auch die vielen attraktiven Erholungsgebiete spielen hier eine Rolle. Für Polinnen und Polen ist der von Personalmangel geprägte deutsche Arbeitsmarkt zudem eine attraktive Alternative und eine Chance für bessere Verdienstmöglichkeiten. Für Deutsche, die hauptsächlich in ländlichen Gebieten und Kleinstädten leben, bietet die Hauptstadt Westpommerns

eine Fülle verschiedener Dienstleistungen: Das gilt für die Bereiche Handel, Gastronomie, Medizin, Unterhaltung und Kultur sowie personenbezogene Dienstleistungen und die Teilnahme an regionalen, nationalen und europäischen Veranstaltungen wie Messen oder Festivals. Ein äußerst wichtiger Aspekt der gemeinsamen Nutzung des Raums der Metropolregion ist auch der Wasser- und Fahrradtourismus, der auf neuen attraktiven und grenzüberschreitenden Routen basiert (z. B. die Route um das Stettiner Haff, die Oder-Neiße-Route oder den Blue Velo entlang der Oder).

Diese von Jahr zu Jahr steigende natürliche Bereitschaft der Einwohnerinnen und Einwohner, sowohl die Verdienstmöglichkeiten als auch die Freizeitangebote der Grenzregion zu entdecken, trifft jedoch auf Barrieren. Sie ergeben sich aus kulturellen, sprachlichen sowie gesetzgeberischen und institutionellen Unterschieden. Die nationale und regionale Raumbewertung erschwert es, verlässliche Aussagen zur Entwicklung im Grenzgebiet zu treffen: Sie konzentriert sich bislang hauptsächlich auf die internen Bedürfnisse. Das gilt für beide nationale Systeme gleichermaßen.

Bedürfnisse im Bereich grenzüberschreitende Raumbewertung

Um das Gebiet der gemeinsamen Verflechtungen der grenzüberschreitenden Metropolregion Stettin in ein funktionales Gebiet umzuwandeln, braucht es zusätzliche Daten, auf denen administrative und politische Maßnahmen basieren können. Dabei geht es um verschiedene Bedürfnisse – wie im Bereich des regionalen Transports und der Mobilität der Menschen. Die Daten sollten aber auch die Entwicklung der lokalen Wirtschaft und der demografischen Ressourcen widerspiegeln, auch von einer der stärksten Branchen der Region: dem Tourismus.

Eine zentrale Rolle kommt der Analyse der institutionellen Verflechtungen und der Fähigkeit zum Aufbau von Bündnissen und regionalen Kooperationen zu. Auf diese Weise lässt sich bewerten, wie sich die grenzüberschreitende Region künftig so entwickeln kann, dass wirtschaftliche Dynamik, gesellschaftliche Wirksamkeit und demokratische Legitimation zusammenwirken. Die grenzüberschreitende Statistik in der jetzigen Form, nicht nur im deutsch-polnischen Grenzraum, entspricht nicht den oben genannten Anforderungen. Ein kohärentes Beobachtungssystem für grenzüberschrei-

tende Regionen erfordert eine Methodik, die verschiedene Datenquellen verbindet, darunter satellitengestützte, telekommunikative, administrative, statistische und räumliche Daten im weitestem Sinne. Die Erfahrungen mit den seit Jahren in anderen Regionen entwickelten Grenzbeobachtungssystemen (z. B. das GIS der Großregion) und durchlaufende Forschungsprojekte (MORO – Raumbewertung in angrenzenden Regionen) zeigen, dass der Bedarf in diesem Analysebereich groß ist. Die Pandemie verdeutlicht noch einmal, wie wichtig ein grenzüberschreitendes Observatorium ist.

Die Beobachtung des Raums soll vor allem der Planung künftiger Maßnahmen dienen. Die Versuche der Harmonisierung und der Aufbau gemeinsamer Datenressourcen im deutsch-polnischen Grenzgebiet haben eine lange Geschichte. Der Einfluss der Regionen auf die Gestaltung der Gesetzgebung im Bereich der Erhebung und Analyse von öffentlichen Daten ist jedoch beschränkt. Weil das System der Statistikämter zudem zentral verwaltet wird, können sie nicht die einzige Wissensquelle zur laufenden Entwick-

lung des Grenzgebiets sein. Warenflüsse und Bewegungen der Menschen in der Metropolregion, die Ausdehnung von Einzugsgebieten und der jeweilige Anteil von Nationalitäten daran entwickeln sich allesamt extrem dynamisch. Um all diese Bereiche untersuchen zu können, braucht es weitere zusätzliche Datenquellen.

Ein deutsch-polnisches Projekt analysiert, wie sich innovative und alternative Datenquellen gewinnen lassen. Es wird aus Mitteln des Programms „Interreg V A Mecklenburg-Vorpommern / Brandenburg / Polen“ finanziert. Dabei vereint das Projekt Partnerinnen und Partner wie Landesministerien, Abteilungen der Woiwodschaft, die Gemeinde Stettin, die Euroregion Pomerania, Statistikämter und den Gemeindeverband der Metropolregion Stettin. Die gemeinsamen Maßnahmen zielen auf ein Modell des grenzüberschreitenden Monitorings ab und sollen festlegen, wer es in der grenzüberschreitenden Metropolregion Stettin benutzen wird. Im Fokus des Projekts stehen Analysen und der internationale Austausch mit Regionen, in denen grenzübergreifende Raumbewachungssysteme bereits seit Jahren funktionieren.

Die Integration von Daten aus verschiedenen Quellen – wie Gemeindedaten, Angaben zum Energieverbrauch, Bewegungsdaten oder Informationen über die Kreditkartennutzung – erlaubt eine effektive Bewertung der lokalen Phänomene. Künstliche Intelligenz verdrängt die bisherigen Systeme zur Erhebung und Analyse von Daten. Sie erfordert jedoch eine klare Definition konkreter Probleme sowie eine passende Auswahl und gute Vorbereitung entsprechender Daten. Die Maßnahmen im Projekt zielen zuallererst darauf ab, die Bedürfnisse der Partnerinnen und Partner im Bereich der Erhebung, des Austausches und Nutzens von Daten präzise zu ermitteln.

Diese Vorgehensweise trifft auf gute Voraussetzungen:

- Seit dem 20. Juni 2019 gibt es beispielsweise die EU-Richtlinie 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.
- Viele neue Geschäftsmodelle basieren auf der Bereitstellung von Daten nach Benutzerbedürfnissen.
- Die Wissenschaft verbindet zunehmend Satellitendaten mit statistischen Daten.

- Einige Studien der EU untersuchen die sozialen und wirtschaftlichen Phänomene – darunter Attraktivität und Beliebtheit – konkreter Gebiete.

1

Modell eines grenzübergreifenden Monitorings

MODELL EINES GRENZ-ÜBERGREIFENDEN MONITORINGS
 Innovative Maßnahmen der Datenerhebung in der Metropolregion Stettin (INT 179)

Beobachtungsraum der Metropolregion:

- Pendeln zur Arbeit nach Stettin
- In Deutschland lebende Polen
- Gravitationsmodell basiert auf der Bevölkerungszahl
- Räumliche Modelle (Reilly's Law of Retail Gravitation)
- Zugang zu Dienstleistungen
- Tägliche (Wochenend-) Naherholung
- Reisezeit nach Stettin

Logos: Interreg Mecklenburg-Vorpommern/Brandenburg/Polen, Europäische Union, Pomorskie Zachodnie, Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej i Regionalnego Zachodniego Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego

Quelle: Agnieszka Sawicka, Regionales Raumplanungsbüro der Woiwodschaft Westpommern in Stettin

Für die grenzüberschreitende Metropolregion Stettin bedeutet das beispielsweise detailliertes Wissen über die Anzahl der täglichen Touristinnen und Touristen, die die Grenze überqueren, die Anzahl der Besucherinnen und Besucher von Einkaufszentren und Kulturstätten sowie die Anzahl der Personen, die von deutschen Landkreisen nach Stettin pendeln.

Die Anwendung von Künstlicher Intelligenz im grenzüberschreitenden Monitoring kann noch einen weiteren Vorteil haben: Die Sprachbarriere, die das wichtigste Hindernis bei der Kommunikation der Partnerinnen und Partner ist, lässt sich in einigen Kooperationsgebieten durch eine Programmiersprache ersetzen. Das sorgt dafür, dass immer komplexere Daten zu Objekten und Strömen erhoben und verarbeitet werden können. Sie stammen aus verschiedenen Quellen und von beiden Seiten der Grenze, sehr häufig in Echtzeit.

Das Projekt „INT 179 Modell des grenzüberschreitenden Monitorings – innovative Maßnahmen der Datenerhebung in der Metropolregion Stettin“ endet im April 2022 und soll zwei entscheidende Entwicklungsrichtungen der Region mitgestalten: eine bessere Datenharmonisierung für den grenzübergreifenden Austausch zwischen deutschen und polnischen Institutionen sowie den zukünftigen Aufbau des Monitoringsystems der Metropolregion Stettin.

Assoziierter Partner des Projekts ist das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Das Projekt setzt das Gemeinsame Zukunftskonzept 2030 für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum um.

Mehr zum Projekt:

<https://www.kooperation-ohne-grenzen.de/de/instrumente-der-kooperation/metropolregion>

Foto: iStock.com/ipopba



Das nächste Heft:

Künstliche Intelligenz

Künstliche Intelligenz (KI) kann unser Leben künftig verändern: Indem sie automatisiert Daten verknüpft und analysiert und damit im besten Fall wichtige politische und planerische Entscheidungen vorbereitet. Sie soll nicht nur Prozesse optimieren, sondern auch neue Handlungsstränge aufzeigen. In etlichen Bereichen und Branchen kommen daher schon jetzt entsprechende Technologien zum Einsatz. Auch für die Stadtentwicklung, Planung, das Bauwesen oder die Fernerkundung wird KI immer wichtiger. Gerade in Bezug auf Fragen zu Teilhabe, Mobilität, Energie oder Nachhaltigkeit.

Der zunehmende Einsatz von KI hält jedoch auch einige Herausforderungen bereit – und sorgt für Ängste. Schaffen Automatisierung und intelligente Systeme künftig tatsächlich mehr Arbeitsplätze, als sie möglicherweise „vernichten“? Wie lassen sich Fragen zum Datenschutz mit KI vereinen? Wie muss der Staat entsprechende Entwicklungen lenken? Und wie verändern Blockchain-Technologien und Quantencomputer die Prozesse künftig noch weiter?

Auf diese und viele weitere Fragen geht das neue IzR-Heft ein. Die Autorinnen und Autoren versuchen sich an einer Definition des Begriffs der Künstlichen Intelligenz und stellen Beispiele aus der Praxis vor. Statements und Interviews mit Akteuren aus Wissenschaft, Politik und Praxis ergänzen die Ausgabe.

Übrigens...

Auf der IzR-Internetseite bieten wir Ihnen ergänzend zu den Heften Leseproben, ausführliche Autorenporträts und weitere Informationen zum jeweiligen Thema. Dort finden Sie im Archiv 18 Monate nach Erscheinen der Hefte alle Beiträge online. Besuchen Sie daher auch unsere IzR-Seite: www.bbsr.bund.de/izr

Alle Veröffentlichungen des BBSR finden Sie unter www.bbsr.bund.de

Bestellung: Franz Steiner Verlag
Birkenwaldstraße 44
70191 Stuttgart
Telefon +49 711 2582-314
Telefax +49 711 2582-390
www.steiner-verlag.de/izr





**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Weitere Informationen
www.bbsr.bund.de/izr